



## THE CANADIAN ARMED FORCES: THE ROLE OF THE RESERVES

Prepared by:  
Corinne McDonald  
Political and Social Affairs Division  
29 November 1999

### TABLE OF CONTENTS

#### INTRODUCTION

#### HISTORY

#### CURRENT STATUS

##### A. Role

- 1. Augmentation
- 2. Mobilization Base
- 3. Community Link

##### B. Mobilization Strategies

- 1. Force Generation
- 2. Force Enhancement
- 3. Force Expansion
- 4. National Mobilization

##### C. Organizational Structure

- 1. Primary Reserve
  - a. Naval Reserve
  - b. Militia (Land Force or Army Reserve)
  - c. Air Reserve
  - d. Communication Reserve
- 2. Supplementary Reserve

- a. Supplementary Ready Reserve (SRR)
- b. Supplementary Holding Reserve (SHR)
- 3. Cadet Instructors' Cadre (CIC)
- 4. Canadian Rangers

D. Operational Issues

- 1. Recruiting
- 2. Training and Equipment
- 3. Deployment
- 4. Funding
- 5. Pay and Benefits
- 6. Promotion
- 7. Attrition
- 8. Costs
- 9. Relations with Regular Force

SUMMARY OF OPTIONS AND COMMENTARY

CONCLUSION

SELECT BIBLIOGRAPHY

---

**THE CANADIAN ARMED FORCES:  
THE ROLE OF THE RESERVES**

**INTRODUCTION**

Armed Forces throughout the world are structured around defence strategies that seek to address both external and internal pressures on a country's national security.<sup>(1)</sup> These pressures change with the international security environment, new means of warfare, and evolving societal values. Consequently, the structure of armed forces also changes with time.

Governments in Canada have struggled over the years to define both the structure and role of the military. Part of this challenge has been to find an effective and efficient balance between "regular" and "reserve" components in the midst of deep cuts to defence spending and a constantly changing strategic environment. Lately, this has been a recurrent theme in Canadian defence policy.

This paper examines the history and current status of the reserves in the Canadian Forces. It provides basic information on the role, mobilization strategies and organizational structures of the reserves, in particular the Militia, as well as an overview of several operational issues related to their administration. Finally, the paper details a number of options for restructuring the Canadian Forces and, more specifically, the role of the reserves in implementing Canadian defence policy.

**HISTORY (2)**

Canada's reserve forces represent a tradition of part-time military service that goes back to before Confederation. Based initially on the principle of *levée en masse*,<sup>(3)</sup> militia service was compulsory for all able-bodied males between the ages of 16 and 60 from the early 1600s until 1855, when a large part of the British Army withdrew from Canada. Subsequently, the Militia Bill of 1855 officially established a small body of volunteer active Militia not to exceed 5,000 cavalry, artillery and infantry troops. By 1866, however, as a result of tensions between America and Britain following the Civil War in the United States, the active Militia had expanded to 33,000 to serve as a

deterrent force.

Following Confederation, the first *Federal Militia Act* (1868) was adopted. While it retained the principle of a *levée en masse* using untrained civilians, it placed greater emphasis on a core of volunteers - the Militia. As a new country, Canada was forced to meet its own defence costs, and the expenses of equipping, administering and training the Militia were far less than those for developing a comparable standing army. With the 1883 *Militia Act*, Canada added additional units to the "active" Militia - that is, the small permanent force whose primary task was to train organized volunteer regiments (the "sedentary" Militia) in the event of a mobilization. During the Boer War in South Africa (1899-1902), Great Britain paid the costs of 8,372 men from the Canadian Militia who volunteered to fight - effectively Canada's first expeditionary force.

By 1914, Canada had developed two separate mobilization plans. One, which would provide for territorial defence, involved the complete mobilization of the Militia with civilian augmentation. The other sought to develop an expeditionary force for the dispatch of troops and reinforcements overseas. With the outbreak of war in Europe, however, these plans were abandoned. Many of the Militia's best soldiers volunteered for service overseas in the early stages of the war. By 1917, the number of casualties had forced the introduction of conscription.

After 1919, with the end of World War I, "war weariness and budgetary constraints led Canada once again to revert to a large and relatively untrained Militia of some 50,000 officers and men, and a tiny permanent force (some 4,500 in 1939) that trained the Militia." (4) Policymakers, more concerned with demobilization, largely ignored mobilization planning in the immediate postwar period. In addition, the effects of the 1930s Depression raised economic and social issues above defence; money could not be spared to train or equip the armed forces. Despite these realities, Canada developed the Royal Canadian Naval Volunteer Reserve and the Auxiliary and Reserve Air Force, and numbers were raised from pre-war levels to 10,000 regulars and 120,000 Militia.

Canada continued to depend heavily on the mobilization of reserves and civilians to meet wartime needs, with defence planning focused predominantly on the preparation of an expeditionary force. During the Second World War, the Canadian forces grew from 7,945 regulars in 1939 to a total force of 838,119 by mid-1945. Although the overwhelming majority of these were civilians with no military training, this expansion would not have been possible without the contribution of the reservists.

Following World War II, Canada became a founding member of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and entered into a number of military alliances, such as the North American Aerospace Defense Command (NORAD), which required the establishment of a comparatively large, permanent regular force in all three services, as well as reserves. Faced with the possibility of yet another major war in Europe, reserve personnel made up the majority of Canadians who fought in the Korean War; regular forces were saved for Europe. For the first time in Canadian defence, "[t]he focus had shifted from the reserves to the regulars, although the Militia's role was still the mobilization of a larger force for prolonged or large-scale conflict." (5)

The onset of the Cold War (or the "Long Peace") brought the threat of nuclear war. Within NATO countries, there was an increasing emphasis on the need for a "ready force" or "forces-in-being" - perceived as basically regular, full-time professional soldiers immediately available for war. Such high levels of readiness were not possible from a part-time reserve force. It was also assumed that any nuclear war would be short, giving insufficient time to mobilize, train and equip a reserve force at combat-capable levels. In these circumstances, planners did not conceive of the reserves as a "ready" force and consequently, in 1956, assigned them (primarily the Militia) a new primary task - "national survival" or civil defence in the event of a nuclear war. By the mid-'60s, neglect and reductions had led to the demoralization of reserve forces; they were without

any real sense of purpose and had little in the way of meaningful resources.

A Departmental Review in 1969 suggested that focusing solely on "forces-in-being" would not be sustainable in the long term because of the high costs of maintaining expanded, standing armed forces which were in any case insufficient to meet non-nuclear wartime needs. At the beginning of the 1970s, the White Paper *Defence in the 70's* reconsidered the role of the reserves, whose total forces had been reduced to fewer than 21,000. The White Paper outlined this role as being to support, augment, reinforce and expand (in an emergency) the regular force and affirmed that reserves would continue to be employed for internal security contingency plans.

Like the forces in other NATO countries, the Canadian Forces first attempted to adopt the concept of "Total Force" in the late 1970s; this was the most significant change in Canadian defence policy since the unification process of the late 1960s. By the early '80s, however, the theory had yet to be put into practice.<sup>(6)</sup> Regular and reserve structures had not been integrated and the reserves remained well below their establishment strengths. The 1987 White Paper on defence policy, *Challenge and Commitments*, reaffirmed the Total Force concept, whereby reserve and regular forces were to be integrated. It also called for (among other things) the revitalization of the Reserve Force and assigned new tasks and expanded roles to the naval, air and land reserves. The end of the Cold War in 1989, together with the national debt crisis in Canada, increased pressure to reduce defence expenditures. This, combined with the fact that Canada had over-committed itself for international peacekeeping, led to an increased use of reservists in operations.

Despite reservists' increased exposure to operations, a detailed study by the Auditor General's office in 1992 painted a bleak picture of the readiness, equipment, and training of the Reserve Force as well as the lack of departmental planning on its behalf. The Auditor General recommended a review of the roles and cost-effectiveness of the reserves and pointed out the inadequate promotion policies, training standards and levels of readiness. The Department of National Defence agreed that there were some serious problems, but claimed that reforms were already underway. However, in his 1994 follow-up (paragraphs 2.192 to 2.219), the Auditor General reported that the Department had done little on issues other than training.

Also in 1994, Canadian defence policy (including the issue of the reserves) underwent a thorough review by a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons. In Chapter IV of its report, the Committee called for "a significant rationalization, reorganization and retasking of the Reserve Forces."<sup>(7)</sup> The subsequent Defence White Paper (1994) reaffirmed Canada's commitment to the Total Force concept, but noted that the new strategic situation and demands placed on the ready-response capabilities of both the reserves and the Regular Force required modification of the plans for mobilization. As a result, the White Paper detailed a new four-stage national mobilization plan. It also announced a reduction of both the Regular Force and the Primary Reserve and recommended a thorough examination of all elements of the Primary and Supplementary Reserves with a view to streamlining both organizations.

On 5 April 1995, the Minister of National Defence established a Special Commission on the Restructuring of the Reserves (SCRR) to respond to two fundamental imperatives:

First, the 1987 White Paper on defence called for the establishment of a Total Force in Canada [...]. By 1995 this integration process had not been fully realized. Secondly, the 1994 White Paper on defence called for a reduction in the cost and number of reservists while increasing their overall efficiency, thus echoing the 1992 Auditor

General's Report. Moreover the 1995 budget imposed further financial constraints on the Canadian Forces.(8)

The Special Commission - composed of the Right Honourable Brian Dickson (Chairman), Lieutenant-General Charles H. Belzile (Retired), and Professor Jack Granatstein -held public hearings throughout Canada before presenting its report, with 41 recommendations, to the Minister of National Defence on 3 October 1995. One of the major recommendations was that the mobilization plan outlined in the 1994 Defence White Paper be amended so as to define more clearly the role that reserve units would be expected to play at various stages. Most of the other major recommendations dealt with the Militia, since the Special Commission found few problems with the Naval, Air and Communication Reserves.

In late 1995, the Special Commission's report was reviewed by both the House of Commons Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs (SCONDVA) and the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology. The former committee presented its report to the Minister of National Defence in January 1996, calling for most of the SCRR's recommendations to be implemented, with some modifications. The latter committee tabled its report on 14 December 1995. Like the House committee, it accepted most of the SCRR's recommendations with some modifications. Critics of the Special Commission had been quick to point out that its report did not provide any estimate of costs or anticipated savings; among other recommendations, SCONDVA called for an analysis of these costs and other effects of implementation.

At a SCONDVA meeting on 7 May 1996, then Minister of National Defence (MND) David Collenette announced that, of the 41 SCRR recommendations, the Department of National Defence agreed to implement all but two. A recommendation concerning job protection legislation (Number 41) was rejected on the grounds that implementing such legislation would be difficult. The other rejected recommendation (Number 17) called for all military personnel to be enrolled in the Supplementary Ready Reserve upon their honourable departure from the Regular Force; this was rejected as being contrary to Canadian tradition. According to the Minister, some of the remaining recommendations, in particular those involving the Militia, would require additional study or modification. By October 1996, the Minister had announced that the Militia would be restructured to implement the Total Force concept and to address chronic administrative and command deficiencies.

On 14 October 1997, MND Art Eggleton established a "Monitoring Committee on Change in the Department of National Defence and the Canadian Forces" (MCCDND). The MCCDND serves as a window through which the Canadian public can follow the Department's progress in the implementation of recommendations accepted from various commissions, inquiries and panels, including the Special Commission on the Restructuring of the Reserves. The Committee has a two-year mandate, during which it is to produce four semi-annual reports for the Minister, who will then make them public. The first report - essentially a work plan - was delivered in March 1998. According to the Monitoring Committee's November 1998 interim report, "[t]he implementation of recommendations relating to the reserves has been slow. A considerable amount of work remains to be done, for example, in connection with the implementation of the Total Force concept, and regarding the definition of the role of the reserves in the new four-stage national mobilization plan."(9) The Committee's most recent review reports that, in spite of the Department's assertion that it has acted on recommendations to address problems with the reserves, many plans for change do not meet the original requirements, have not yet been implemented fully, or have been delayed.(10) A final report card is to be delivered in the fall of 1999.

## **CURRENT STATUS**

Unlike many nations, enlistment in Canada's Reserve Force is strictly voluntary. Reservists are citizens who devote a portion of their spare time to military service and in doing so play a vital role in linking the Canadian Forces with Canadian society. Moreover, reservists provide skills and knowledge that the Regular Force cannot cost-effectively maintain, thus allowing the CF to become more efficient in the use of its human resources. The link between the two components is further strengthened by former Regular Force members who have chosen to continue to serve as members of the Reserve [and vice versa]. (11)

### **A. Role**

Under the Total Force concept, both the Regular and Reserve Forces support the ongoing peacetime tasks and activities of the Canadian Forces. The 1994 Defence White Paper defined the primary role of the Reserve Force as augmentation, sustainment and support of deployed forces. In some cases, the Reserve Force also undertakes tasks that are not performed by the Regular Force. According to the findings of the Special Commission on the Restructuring of the Reserves, the Primary Reserve is currently to perform three distinct roles: "to serve as the basis for augmenting the Regular Force in the first and second phases of mobilization ... as the basis for full-scale mobilization [and] ... as the link between the military and the community at large." (12)

#### **1. Augmentation**

The Reserve Force is responsible for augmenting the Regular Force for operations in the first and second stages of mobilization (see below). Typically, this means that reservists take part, often on an individual basis, in peacekeeping missions and assist with natural disasters and national crises (e.g., the Oka incident in 1990). By augmenting regulars in their operational commitments, reservists receive training that they cannot obtain within their units and are able to hone skills necessary for the later stages of mobilization.

#### **2. Mobilization Base**

Canada follows the NATO definition of mobilization:

The act of preparing for war or other emergencies through assembling and organizing national resources; the process by which the armed forces or part of them are brought to a state of readiness for war or other national emergency. This includes assembling and organizing personnel, supplies and material for active military service. (13)

When mobilization of armed forces beyond simple augmentation of the Regular Force is required, the Reserve Force serves as the primary base for trained personnel.

#### **3. Community Link**

The last, and to some the most important, role of the Reserve Force is to serve as a link between the Canadian Forces (CF) and the community at large. Reservists have become the *de facto* ambassadors of the CF to the public because of their dispersed locations. They are a force for national unity and a reminder to local communities of the work of the Department of National Defence and the services it provides. Through the Reserve

Force, the CF can participate in and garner the support of local communities and maintain a presence throughout the country.

### **B. Mobilization Strategies**

In his article on Canadian military mobilization, Peter Dawson observes that:

Few states possess the resources to maintain standing armed forces in peacetime, on a scale sufficient to support protracted or large-scale military action. It would make neither military nor economic sense to use wartime standards to determine peacetime needs. Peacetime levels are based on certain commitments and on the need to maintain a 'training base' (for later expansion), to deploy forces rapidly in an emergency, and to uphold the deterrent value of the forces. Wartime levels are determined by most of the above, plus the need to increase existing commitments, to replace losses, and to expand to meet new commitments.<sup>(14)</sup>

Such an approach is reflected in the 1994 Defence White Paper, which announced the Canadian government's intention to introduce a new four-stage framework for mobilization planning (detailed below) and made up of force generation, force enhancement, force expansion and national mobilization. This framework provides for "a graduated and orderly transition from routine peacetime operations to higher levels of involvement, which ultimately could include the total mobilization of the nation."<sup>(15)</sup>

The Special Commission on the Restructuring of the Reserves approved the revision of DND's mobilization plans in accordance with this new framework but observed that the Reserve Force's structures and tasks would also need to be adjusted to conform to the four phases. Furthermore, the process would need to give priority to the fundamental role of the Reserve Force as a mobilization base for war.<sup>(16)</sup>

In November 1998, the Committee monitoring the implementation of change in the Department wrote that it was not convinced that mobilization planning had received sufficient priority. Although the Minister had directed the Department of National Defence "to draft and implement a national mobilization plan 'with all dispatch,'" several deadlines for doing so had not been met.<sup>(17)</sup> For example, the Minister had decided that stages 3 and 4 of the mobilization scheme should be amended immediately to define clearer roles for the Reserve Force (especially the Militia) as the basis for recruitment, training and the provision of formed units required in the event of a major conflict. Plans for the revision of stage 3 were to have been completed by April / May 1998 and for stage 4, by June 1998. By November 1998, neither commitment had been fulfilled. On 18 March 1999, the Vice Chief of Defence Staff issued an "action directive" which seemed "to abandon development of a national mobilization plan per se" and provided "a rather sparse framework of vague intentions."<sup>(18)</sup>

The Monitoring Committee stressed in its 1998 Interim Report that the "absence of a plan creates uncertainty for the Reserves. The Reserves are, by virtue of Government policy, the basis for national mobilization, or stage 4: in practice, however, the Department has paid attention to their augmentation role almost exclusively ... and fails to mention the Militia's primary role: to be the basis of national mobilization."<sup>(19)</sup> This vagueness with respect to the national mobilization role of the reserves continues and, furthermore, their specific role in the other stages of mobilization continues to be ill-defined. Responding to the Department's insistence that it cannot plan force structures until operational situations and other factors are known, the Monitoring

Committee suggests that the Department "identify likely 'situations' and ... devise methods, processes and, most importantly, force structures, to respond to them." (20) This would include a clear role for the reserves at all stages.

The following descriptions of the four stages of mobilization are taken primarily from the 1994 Defence White Paper:(21)

### **1. Force Generation**

The first stage of a response to any crisis of emergency is *force generation* which includes all measures needed to prepare elements of the Canadian Forces to undertake, sustain and support new operational tasks. These functions will be undertaken within the existing resource framework of the Canadian Forces and will include the training and preparation of volunteer reservists, often on an individual basis, to augment the Regular Force.

### **2. Force Enhancement**

In the second stage of mobilization, *force enhancement*, the operational capabilities of the existing forces are improved through the allocation of more resources. Such action will be undertaken without permanent change in the structure or roles of the Canadian Forces, although the formation of temporary units or specialist elements may prove necessary. This level of mobilization would be similar to action taken in response to the 1990 situation in the Persian Gulf and all current peacekeeping commitments. Once again, the Reserve Force is expected to provide personnel, predominantly on an individual basis, to augment Regular Force units.

### **3. Force Expansion**

The third stage, *force expansion*, involves the enlargement of the Canadian Forces - and perhaps selected elements of the Department of National Defence - to meet a major crisis or emergency. It would likely involve permanent changes in the roles, structure and taskings of the Canadian Forces and could call for the formation of new units, the enhancement of existing facilities and the procurement of additional equipment. This stage would include structural and role changes similar to those undergone by all elements of the Canadian Forces and the Department of National Defence in 1950-1952 when Canada provided armed forces to the United Nations multinational force in Korea and to the then newly formed NATO in Europe. In stage 3, selective activation of reservists individually and in units would be effected by call-up under the terms of an order in council.

### **4. National Mobilization**

Finally, while a major global war is highly unlikely at this time, it remains prudent to have "no-cost" plans ready for total *national mobilization*. This fourth stage could touch all aspects of Canadian society - including reserves, as well as civilians without military training - and would only come into effect with the proclamation by the Governor-in-Council of a war emergency under the *Emergencies Act*. The SCRR reported that, "surprisingly, there is no detailed plan in existence for a stage 4 national mobilization."(22)

## **C. Organizational Structure**

As detailed in the *National Defence Act*, the Reserve Force is one of the three components of the Canadian Forces.(23) The Reserve Force is composed of officers and non-commissioned members who are enrolled for *other* than continuing, full-time military service when not on active service - that is, generally on a part-time basis. The Reserve Force is divided into four sub-components:

- the Primary Reserve;
- the Supplementary Reserve;
- the Cadet Instructors' Cadre (or List); and
- the Canadian Rangers.

The following descriptions were compiled using various recent Department of National Defence sources.

### **1. Primary Reserve**

As indicated in the Minister's address to the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs in November 1996, the planning level for the Primary Reserve Force is 30,000 personnel. Currently, the Primary Reserve consists of approximately 31,600 officers and non-commissioned members who have agreed to train and perform duties as required.

There are three classes of service under which a Primary Reservist may be employed:

- Class A: This class involves short periods of reserve service with a maximum continuous duration of 12 consecutive calendar days including weekends and holidays. Duty normally takes place at the reservist's home unit. The member is paid a *per diem* rate from the reserve budget.
- Class B: This requires service of 13 consecutive days or longer, normally performed away from the reservist's unit, in support of Regular and Reserve Force activities. A longer-term Class B enables reservists to serve for periods in excess of six months to a year or longer alongside their Regular Force counterparts. The reservist on Class B is paid at the same rate as that which applies to Class A service, and from the same budget. Class B annotated "A" service involves service in established positions in support of Primary Reserve or Cadet activities. The annotation "A" indicates that these positions must be filled by reserve personnel and that they are authorized for continuous service 365 days per year. These members are paid on the same basis as Class B reservists.
- Class C: This class entails full-time reserve service in a Regular Force position, normally for a period in excess of one year, with entitlement to all Regular Force benefits. Members on Class C service are not restricted in the length of time they may serve, so long as the position is vacant, funding is available, and filling the position can be justified. The governing factor for Class C is the non-availability of a Regular Force member to fill the position. Class C reservists are paid at the regular rate of pay from the Regular Force budget.

The Primary Reserve - subdivided into four main elements - consists of:

- the Naval Reserve,
- the Militia (Land Force or Army Reserve),
- the Air Reserve, and
- the Communication Reserve,

as well as approximately 250 positions assigned to the National Defence Headquarters' Primary Reserve List (rather than to a reserve unit).

### **a. Naval Reserve**

The planning strength of the Naval Reserve is between 4,000 and 5,000 personnel, with a current level of approximately 4,000.

The Naval Reserve's mission is to provide Maritime Command with trained personnel for the staffing of combat and support elements. In addition, Naval reservists are primarily responsible for providing trained crews for the 12 Maritime Coastal Defence Vessels (MCDVs), which undertake surveillance missions, fisheries protection, drug interdiction, environmental monitoring, apprehension of illegal immigrants, and search and rescue. In addition, the Naval Reserve is responsible for Harbour Defence, Naval Control of Shipping (NCS), Mine Countermeasures, and Administrative and Logistic Support or "augmentation of the fleet."

The Naval Reserve consists of 24 divisions spread across Canada under the command of the Chief of the Maritime Staff. The divisions - sometimes referred to as "stone frigates" (static units named as ships but housed in buildings) - enable the Canadian Forces to maintain a naval presence throughout Canada, thereby fostering community and public relations.

According to the Special Commission, the Naval Reserve is in "good order, thanks to the assignment of specific tasks to the reserve, especially the manning of MCDVs. This role has had a positive impact on morale and training. Naval reservists are generally satisfied that they are needed and that they can meet their commitments." (24)

### **b. Militia (Land Force or Army Reserve)**

The Militia structure, aligned under the Land Force Command's geographic area concept, is now organized into ten Canadian Brigade Groups (to be reduced to nine by November 1999), (25) commanded by an officer of the rank of colonel, under the Chief of the Land Staff. This change eliminates the former "District" structure. Other changes include the retention of four existing Area Headquarters, which will be reorganized and renamed Divisional Headquarters.

There is currently a total of 133 Reserve units in 115 locations across the country. For the purposes of restructuring, each Militia unit's viability will be assessed on the basis of operational requirements; capacity to recruit and retain effective strength; capacity to train individually and collectively; Regular Force support; cost effectiveness; historical performance and battle honours; and footprint and link to the community. (26) Total Army Establishments (TAE) involving common rank structures for Militia and Regular Force units will be implemented and new Contingency Support Wing (CSW) units will be reviewed so that redundant Militia units can be considered for CSW roles. This restructuring will take place according to plans developed by the Land Force Command and is intended to create a more cohesive army structure with less infrastructure and overhead.

Current personnel levels stand at approximately 24,000 - including non-effective personnel and those undergoing release from the service - making the Militia the largest element of the Primary Reserve. For the first time in many years, the number of personnel in the Militia exceeds that of the regular army. According to DND's Performance report for the period ending 31 March 1998, plans call for Militia numbers to be eventually reduced to 18,500 (with the capacity to expand to 20,500).

The mission of the Militia is to enhance the war deterrence capability of the Canadian Forces and to support the Regular Force in ongoing peacetime tasks - including periodic operational deployments, peacekeeping and aid to civil power operations (emergencies) - by providing trained individuals, sub-units and units to augment the Regular Force

component. Deployments might involve elements of the armoured corps, artillery, engineers or infantry, as well as service battalions and medical companies. The Militia can also serve as a mobilization basis.

With its small regular army and a vast, sparsely populated landmass, Canada can only maintain an army presence in many communities through the Militia. Support is provided to activities that build citizenship and advance national unity, including ceremonial representation for events such as Remembrance Day.

#### **c. Air Reserve**

The role of the Air Reserve is to enhance the national emergency capability of the Air Force and to support the regular component in ongoing peacetime tasks under the command of the Chief of Air Staff.

The Air Reserve planning level allows for an increase to 2,500 personnel for fiscal year 1998-1999 and 3,000 personnel for 1999-2000. As of 31 May 1998, the total strength of the Air Reserve was 1,785 personnel.

The Air Reserve is an integral part of the Total Air Force; most reserve units have been consolidated with their Regular Force counterparts into integrated units. Air reservists are now employed on almost every type of aircraft in the Canadian Forces inventory. The Air Reserve component of these units keeps the cost affordable, while the mix of regulars and reserves allows the optimization of readiness and sustainment levels needed to fulfil the Air Force mandate. Many air reservists have assisted in recent UN, NATO and domestic operations - including search and rescue, light transport and maritime surveillance - providing relief to Regular Force support personnel and air and ground crews.

#### **d. Communication Reserve**

The Communication Reserve's annual average strength stands at approximately 1,900 personnel organized into 23 units within five regional groups. According to the DND/CF Information Kit available from the Department's website, militia field signal squadrons are to be re-established and the Communication Reserve reduced to 1,500.

The role of the Communication Reserve is to provide individual and sub-unit support to augment and sustain combat-capable Information Management and Information Operations. For example, it provides personnel to augment the Regular Force units of Communication Command and Land Force Command and takes part in peacekeeping/making and civil emergency operations. The Communication Reserve also supports other Regular and Reserve Force units during exercises and operational deployments. It is equipped with strategic communications equipment and the vehicles necessary for training and deployment.

The Special Commission affirmed that the Communication Reserve "is in good shape and is well advanced towards the implementation of Total Force" and recommended that the signal component be transferred to the Land Force Command. (27)

### **2. Supplementary Reserve**

According to the Special Commission, "considerable numbers of skilled personnel can be found in a restructured Supplementary Reserve." Consequently, it recommended "that all honourably released personnel be automatically transferred to the Supplementary Reserve [...which] can make a significant and essential contribution to national mobilization." (28) The Minister did not accept this recommendation.

The Supplementary Reserve comprises some 15,000 officers and non-commissioned

members, who may be retired members of the Regular Force, the Primary Reserve or the Cadet Instructors' Cadre. Members are not required to perform duty or training except when on active service. They provide a pool of personnel with previous military training who could be recalled in an emergency. Civilian specialists are also enrolled when there is a defined need.

The Supplementary Reserve is further divided into:

- the Supplementary Ready Reserve; and
- the Supplementary Holding Reserve.

#### **a. Supplementary Ready Reserve (SRR)**

The SRR is composed of personnel who have current military qualifications, are medically fit, and are immediately available for duty. SRR personnel are former Regular Force or Primary Reserve members, qualified members of other Reserve Force sub-components, and selected personnel without previous military experience who possess special skills or expertise for which there is a military requirement. These reservists have volunteered to report for duty during times of national emergency or mobilization, prior to being placed on active service by the Governor-in-Council.

#### **b. Supplementary Holding Reserve (SHR)**

The SHR includes former members of any component or sub-components of the Canadian Forces, and selected personnel without previous military experience who possess special skills or expertise. These members have no current military qualifications nor are they deemed to be immediately available to undertake duty in time of national emergency, should they be called up to active service by order of the Governor-in-Council.

### **3. Cadet Instructors' Cadre (CIC)**

The Cadet Instructors' Cadre (also known as the Cadet Instructor List or CIL) consists of approximately 6,500 officers who have undertaken to perform military duty and training as required but whose primary duties are the supervision, administration and training of Sea, Army, and Air Cadets. Annually, from September to June, as many as 62,000 cadets aged 12 to 18 parade and train on a weekly basis. More than 20,000 cadets attend summer camps each year. Although CIC officers are members of the Canadian Forces, the cadets they oversee are not. The Special Commission stated that the CIC was doing "first-class work."

### **4. Canadian Rangers**

Formed in 1947, the Canadian Rangers in all ranks now number almost 3,000. The Rangers are organized into five Patrol Groups consisting of 130 patrols located across British Columbia, the Yukon Territory, the Northwest Territories, Alberta, Manitoba, Ontario, Quebec and Newfoundland.

These volunteers are prepared for service in the event of an emergency, but are not required to undergo annual organized military training in order to be considered effective. They are obliged to serve only when placed on active service. Rangers must be in good health and must be able to live effectively off the land. Their role is to provide a military presence in the sparsely settled northern, coastal and isolated areas of Canada that cannot conveniently or economically be covered by other elements of the Canadian Forces.

Rangers usually function as individuals and, in conjunction with their civilian

occupations, report any suspicious or unusual activities in their respective areas. They also collect detailed local information that may be of assistance in their other tasks, or of value to the Canadian Forces. According to the Department, "[t]hese tasks are generally performed without pay. The appropriate rate of Reserve pay is paid for local training exercises, ground search and rescue and participation in other Canadian Forces exercises where they act as guides, advisors and survival instructors." (29) In an emergency, Rangers assist in immediate local defence until other forces arrive.

The Special Commission "[found] the Canadian Rangers to be doing valuable work, and commend[ed] both its enhancement program and the Junior Rangers program trials." (30)

An additional program of note is the Bold Eagle Program which, originating in Saskatchewan and later extended throughout the Prairie provinces, represents an attempt to recruit Aboriginal Canadians into the CF Reserve.

#### **D. Operational Issues**

According to the Minister's Monitoring Committee on Change in the Department of National Defence and the Canadian Forces:

Current reform of the Reserves provides a good spot-check of the Department's implementation of the Total Force concept, which has been in place since the 1987 White Paper on Defence. Presently, the Navy and Air Force appear to be functioning well as Total Force commands, but this does not appear to be the case for the Army, where leadership seems reluctant to accept the broad ramifications of Total Force. (31)

#### **1. Recruiting**

While recruitment in the reserves was previously undertaken by individual reserve units, responsibility for recruiting was transferred to local Canadian Forces Recruiting Centres (CFRCs) in the late 1980s. Currently, these CFRCs select and enrol personnel for both the Regular and Reserve Forces. The recruiting process for all services of both forces is identical, using the same requirements and the same standard.

As Canada is an increasingly urban country, with between 78% and 85% of the population living in major urban centres, recruiting in smaller rural areas has become more difficult. To address this, CFRCs send mobile recruiting teams into remote areas and to individual armouries. Detractors of this process argue that it somewhat ignores the potential in rural parts of Canada, but others counter that this imbalance is addressed by efforts like the Rangers. Furthermore, under the current recruitment system, local militia units are still largely responsible for attracting recruits; the CFRC tends to handle only the paperwork - for interviews, documentation, medicals and the recommendation of a military occupation code. According to the Special Commission, this centralization "should produce savings, and it is appropriate in the Total Force context that attempts are made to minimize the differentiation between the regular and the reserve components." (32)

Unfortunately, the downside to the process is that bureaucratic delays - such as conducting a reliability check within the department before a recruit is enrolled - can take at least six months. As a result, many promising candidates abandon the process for other opportunities. For the local reserves, this is a source of continued frustration and personal embarrassment over which they have little or no influence or control, given the autonomy of the CFRCs. The Special Commission heard numerous complaints about

this; many reserve Commanding Officers argued that recruiting "should be returned to the armoury floor." The Commission was not convinced that this would be an appropriate solution, however. Instead, it recommended that the Department of National Defence consider adopting a policy of "conditional enrollment" and endeavour to complete the process "within one month."(33)

A second recruitment issue facing the Reserves is the trend within government, including the Regular Force, to contract out short-term specialist services to civilians. According to the Special Commission, this gives rise to two inter-related sub-issues. First, reserve units could, if advised of the Regular Force's specialist needs, target their recruitment appropriately. Second, the Regular Force could look first to reserve units before recruiting specialists directly from the civilian world. The Special Commission recommended that these outcomes could be facilitated by the harmonization of military and civilian trade standards.(34)

Accordingly, the Minister has adopted a number of policies seeking to ensure that the Regular Force will attempt to meet its specialist needs first with reservists, to assist the Reserve Force to target recruitment of required specialists, and to harmonize civilian and military qualifications under the Canadian Forces Military Equivalencies Programme (CFMEP). CFMEP is a CF-wide umbrella program granting partial or full CF qualifications for recognized civilian qualifications and experience. Guidelines are being developed for assessing potential equivalencies and it was planned that the necessary policy and program would be implemented by April 1999. Difficulties with administering proper data and management systems for the reserves, however, mean that the necessary systems for administering this will not be operable until 2003. The Monitoring Committee reports that progress in this (and other) area(s) of administration "appears to be slow" and that, unless attitudes and institutions change, "reserve issues in the personnel area of the Department remain low in terms of priorities."(35)

## **2. Training and Equipment**

Under the Total Force concept, the Canadian Forces have established the principle that Regular Force and Reserve Force members should be trained to the same standard or occupational specifications for the same tasks. Furthermore, given the increased emphasis on the augmentation role of the reserves, the quality of training is critical. According to evidence presented to the Special Commission, it is possible for reserves to achieve effectiveness "roughly equivalent" to that of regular forces, "at least after their three months' work-up training."(36) However, many argue that there are too few days available for reservists to train, largely because of budget constraints.

Moreover, it appears that the current training system is not flexible enough to meet reservists' special needs. For example, it was said that the courses offered by the Regular Force to upgrade a reservist's technical and leadership skills were too long, especially for those with full-time jobs. To address this problem, the Commission recommended that these courses be broken into smaller modules offered in shorter segments.

According to one of the Commission members, the reserves need both to "rethink the individual training system" and "refocus on team learning."(37) Possibilities for improving the efficiency, cost-value and effectiveness of reserve training include: using standard training packages, simulators and modular training aids; exploring the potential for distance education, employing inter-active video teaching systems and specialized computer software for individualized training; and ensuring the availability of sufficient weapons and other equipment, high technology instructional facilities and qualified instructors (who could be drawn from the local community). Such improvements do not come cheaply, but many have argued that the cost of not modernizing the reserve training support system would likely be greater.

Finally, more frequent common training periods integrating both Regular and Reserve Force components at all levels could result in better training that would be more cost-effective, as equipment and expertise would be shared. This is important to the effective implementation of the concept of Total Force, whereby regulars and reservists would serve and work together in all units and at all levels of headquarters.

According to the findings of the Special Commission, "one of the principal problems affecting the reserves was the ease with which one could, with impunity, avoid attending regular training sessions or, alternatively, simply leave the reserves after a short period of time." This perceived lack of commitment on the part of some reservists can contribute significantly to inefficient training, particularly in the Militia, as it means that basic training must be repeated, leaving little or no time remaining for more advanced and stimulating work. (Ways to address attrition in the reserves are discussed below.)

Even with better training, however, the reserves can be neither more credible nor more effective without proper equipment. The Special Commission was told "that some soldiers had never seen, let alone trained on, the type of military hardware they are expected to handle proficiently." (38) The establishment of Militia Training Support Centres (MTSCs) in each of the five Command Areas following the 1987 White Paper has significantly improved the quality and efficiency of training and has addressed, to some degree, problems with or lack of equipment. Given current budgetary constraints, additional arrangements, such as common training periods and pooling of equipment between units within the same geographic area, could address these shortages at the local level.

In response to these recommendations, the Minister of National Defence has agreed to make courses more accessible to reservists by carving them into two- to three-week segments, where possible. The Minister has also decided to further integrate regulars and reservists by requiring that they serve in each other's formations. To facilitate this, the administrative membrane that divides the Regular Force and the Reserve Force will be made more permeable, allowing consecutive and uninterrupted service between the two components. Finally, the CF will identify equipment required for training and make pooling arrangements so that units can have access to that equipment on a regular basis.(39)

### **3. Deployment**

In much of the world, it is common practice for armed force reserves to be "composed of regular citizens who have other full time occupations but who are trained and equipped so that they can be deployed if they are needed." (40) This is not the case in Canada where, except by an order in council, the reserves, though trained, cannot be deployed unless they volunteer. Thus, service as a Primary Reservist in Canada can be consensual or obligatory. A member of the Primary Reserve may be employed with another sub-component of the Reserve Force or with the Regular Force on a voluntary basis. At the same time, according to the *National Defence Act*, Primary Reservists are liable to be called for obligatory service and training in the following circumstances:

- active service anywhere in or beyond Canada may be required by the Governor-in-Council at any time by reason of an emergency for the defence of Canada or in consequence of international obligations undertaken by Canada;
- in the event that the Governor-in-Council declares that a national disaster exists or is imminent;
- in any case in which a riot or disturbance of the peace is beyond the powers of the civil authorities to suppress, reservists may be called out in aid of the civil power (in such an event, a provincial Attorney General must formally requisition the aid of the reserve in writing to the Chief of Defence Staff or his designate);

- for a training period (not exceeding 15 days for Class B and 60 days for Class A); and
- in any other circumstances prescribed as necessary by the Governor-in-Council.<sup>(41)</sup>

With particular regard to deployment of the Militia on United Nations operations, the Chief of the Land Staff (CLS) released a policy statement on 8 May 1998 authorizing deploying commanders to include up to 20% reservists in their unit(s). The Armed Forces Council eliminated this maximum limit in September 1998, but confirmed that 20% was still to be used as a planning figure.<sup>(42)</sup>

Since 1991, Canada's operational commitments have received a very positive response from reservists and the target of 20% for reserve participation in any overseas commitment has at times been exceeded. For example, reservists comprised over 40% of the battle strength in Canada's early deployments to the former Yugoslavia and one of every six land force personnel deployed overseas since 1991 has been a reservist. Reserves have also been active in national emergencies such as the Manitoba floods in 1997, when they made up some 10% of the total military personnel deployed.

The CLS statement also gave deploying commanders discretion, based on mission success and the welfare of unit personnel, to use formed reserve elements (i.e., sections or platoons) and to employ qualified junior reserve officers in command positions. In using reservists, commanders are to take a number of factors into account, including "incremental costs of reserve augmentation, time available to bring reservists to a ready state, and the ability of the field force to sustain itself without augmentation."<sup>(43)</sup> While this implies potentially increased roles for the reserves in operational missions, the discretionary nature of a commander's decisions on the size and role of the reserve contribution will not necessarily encourage the use of formed Militia elements. The Minister's Monitoring Committee has expressed concern that, "by not dedicating a pre-determined status to the Militia for operational deployments, commanders have little motivation to include formed Militia elements [platoons or sections]."<sup>(44)</sup> The Monitoring Committee has since argued that by including formed elements in at least the first and second stages of mobilization (generation and enhancement), the Department could, among other benefits, create "a planning and deployment regime [that] would enhance reserve leadership and training."<sup>(45)</sup>

A final related issue involves post-deployment treatment. Some have expressed concerns that reserves participating in operational missions have on their return not received treatment comparable to that of their regular counterparts. As a result, the Special Commission recommended that, following deployment, "[s]ufficient time must be allowed for an orderly transition for the regular to the reserve unit, for adequate medical and dental assessments, and for a proper evaluation of the individual's susceptibility to post-traumatic stress syndrome."<sup>(46)</sup> The Department has accepted this recommendation without modification.

#### **4. Funding**

The 1999 Defence Planning Guidance indicates that, in contrast to the Regular Force, which is allocated definite personnel levels, Reserve Force levels remain dependent on funding. Such *ad hoc* funding compromises the capacity of the reserves to fulfil their three roles. Furthermore, the future ability of the reserves to provide high quality personnel for augmentation purposes (which is their predominant role at present) depends directly on their ability to recruit, train, advance and retain personnel. All of these activities have been harmed by cutbacks. Thus, it is difficult to hold reserve units accountable for the resulting command and control deficiencies. The Minister's Monitoring Committee has suggested that ensuring that the Reserve Force remains

effective will require it to be included at the front-end of the overall budget process.(47)

The Minister of National Defence has acknowledged that the allocation and control of Militia funding (in particular) needs to be assessed, given that the Regular Force tends to pass cuts through to the reserves without being fully aware of their effects. In response, the Minister has accepted the Special Commission's four recommendations in that area. First, every Militia unit is to be guaranteed funding - which must be devoted entirely and directly to training - of four training days per month for each of its effective members between September and May. Second, the Department will "quantify" the level of funding necessary to exercise command, control and administration of units and units will be funded accordingly. Third, any delegation of tasks (such as collective training) to units will be accompanied by the necessary funds. Finally, reserve units will be delegated with increased authority and flexibility to manage the operations and maintenance costs of their units and their infrastructure.(48)

Unfortunately, the Monitoring Committee remains unconvinced that the Army will be able to implement these budget-related recommendations. Further uncertainty regarding Reserve Force funding may compromise the ability of many units to remain viable according to DND standards, so that even units steeped in historical prominence and battle honours may become vulnerable to being disbanded or amalgamated. (49)

### **5. Pay and Benefits**

A recurring complaint heard by the Special Commission related to the pay system for the reserves: "reservists frequently went unpaid for many months, or ... when they were paid, the amount was inaccurate and had to be reprocessed."(50) The Commission made several recommendations to address this situation, one of which was that the Department totally integrate the pay and personnel systems for the Reserve and Regular Forces, a recommendation that it is currently implementing.

The Special Commission's report reaffirmed the Department's position that pay for reservists should continue to be slightly less than Regular Force pay (about 85%). The rationale for this discrepancy is that Regular Force personnel must be available to be deployed at any time to operations within and outside Canada. However, despite the 85% rule, the Commission also noted several inequities in reserve pay scales, which varied not only according to rank and pay categories, but also according to the number of hours on duty. For example, reserve corporals received 67.7% of the Regular Force pay rate, whereas entry-level reserve privates received more than their Regular Force counterparts. In light of this disparity, the Special Commission recommended that the Department ensure that the 85% guideline be treated as a *minimum* for the pay rate for each rank.

In 1997, the Department established a multi-phased Revised Pay System for the Reserves (RPSR), reaffirming its commitment to bring pay for all reserve ranks into line with the 85% rule. Further wage-comparability adjustments formerly restricted to Regular Force members now apply to reservists: pilots, medical and dental officers and lawyers get extra pay, and holiday and specialist pay are being introduced for all members of the reserves. The RPSR first became operational in the Land Force Atlantic Area and was expected to be in place throughout the country by the end of 1997.

In addition to dealing with pay disparities, the Department was to adopt a Reserve Integrated Information System Project (RIIP) which would maintain data concerning personnel and training management, budget control, and logistic support for the reserves. However, RIIP has been cancelled and is to be replaced by *PeopleSoft*, a human resource software package currently used by other Government of Canada departments. This integrated pay system for the Regular and Reserve Forces is set to be on-line by April 2001.(51)

Over the years, the benefits program for reservists has been improved extensively. According to the Special Commission, "[t]here is a common perception among reservists that their benefits are significantly out of step with those afforded regular members of the Canadian Forces."<sup>(52)</sup> For the most part, however, reservists' benefits have been comparable to those of regular members since the introduction of a new benefits package in 1990. This includes Provincial Health Insurance Coverage and participation in four group insurance plans: the Group Surgical Medical Insurance Plan, the Canadian Forces Dependents' Dental Care Plan, the Reserve Long Term Disability plan, and the Reserve General Officers' Insurance Plan. There are also the Reserve Term Insurance Plan (RTIP) which provides life insurance coverage, and the Canadian Forces Reserve Dental Care Plan. More recently, the right to non-duty travel on Service air flights and additional health benefits have been extended to reservists. These benefits include the Public Service Health Care Plan, the Service Income Security Insurance Plan, and Long Term Disability and Maternity Leave/Allowance benefits. <sup>(53)</sup>

The area of pension benefits is one where reservists' benefits have differed notably from those of the Regular Force members.<sup>(54)</sup> Reservists are not covered by the *Canadian Forces Superannuation Act* and do not qualify for any kind of pension following their service with the Reserve Force. Furthermore, unlike regular CF members, reservists can have their reserve service recognized for the purpose of an elective contribution to the pension plan only if they serve for a continuous period of at least six months. In an attempt to address this issue, the Department created the Reserve Force Retirement Gratuity (RFRG) in September 1997. In essence, the RFRG (which does not apply to the 5,000 officers of the Cadet Instructor Cadre) is not a pension, but rather a form of severance pay based on the regular CF severance package. This package is retroactive to April 1997 and allows a reservist with 30 years and more of service to receive seven days' pay per year of service to a maximum of 210 days. Persons with at least 10 but fewer than 20 years of service can receive 3.5 days' worth of pay per year. Reservists with less than 10 years of service do not qualify for this benefit.

Any reservist who suffers an injury, disease or illness during reserve service will be paid while in hospital or while waiting to return to civilian employment. In cases of a serious disability, this compensation can cover the period until the payments of a disability pension under the *Pension Act* begin. Such compensation is paid at the rate of pay at the time of the injury or illness leading to the disability.

Finally, in the mid-1990s, it was recognised that some personnel involved in peacekeeping operations needed help to deal with critical incident stress. Measures were taken to prepare personnel more adequately prior to deployment. Many returning reservists who had previously not had access to services for coping with critical incident stress are now part of a program designed to contact all individual peacekeepers on a regular basis after they have been deployed.

## **6. Promotion**

There is very little discussion in the literature of the promotion system within the Reserve Force. However, two areas of concern that affect rank appear to recur. The first is the lack of availability and access to the technical and leadership training necessary for advancement. Many reservists' progress through the ranks appears to be impeded by their inability to attend training offered by the Regular Force. Solutions for this, such as making training more flexible, have already been discussed above.

The second issue hinges on the fact that many reservists are reduced by a rank while on operational missions such as peacekeeping duties. Currently, Class "C" reservists are paid the existing Regular Force rate for which they qualify *according to Regular Force standards*. This is not necessarily the rate applicable to the reservist's substantive rank. While many reservists accept the rationale that this treatment is based on the fact that they have less experience than regulars for filling a particular position, the Special

Commission maintained that such reductions constitute discrimination. The Minister's Monitoring Committee has reported that the Assistant Deputy Minister for Human Resources is reviewing this policy. If it is amended, reservists on Class "C" service will not be required to drop their rank in order to fill given positions. (55)

### **7. Attrition**

Although Canada's rate of attrition in the military is roughly comparable to that of other countries - between 25% and 30% annually - attrition is considered a problem in the Canadian reserves, especially within the Militia. Part of this can be explained by the fact that around 35% of reservists are high school and college students whose attrition levels rise once their education is completed. As well, as with any volunteer organization, dissatisfied members are likely to vote with their feet. These departures can be costly to the Canadian Forces, since low retention rates bring the obvious and recurring cost of continually having to train new personnel.

The most frequently cited reasons for leaving the reserves include conflicts with a civilian job, educational and/or family commitments, and, on a positive note, the decision to join the Regular Force. Most reasons are beyond the control of the Canadian Forces, with the exception of the lack of job security. This is a major obstacle for reservists, who must request leave from their civilian work for annual training courses or deployment. The Canadian Forces Liaison Council or CLFC (formerly the National Employer Support Committee) has attempted to persuade corporations and businesses to add job security to the contracts of their reservist employees. Unfortunately, the moral suasion of the CFLC has not significantly improved such voluntary support for reservists by employers. The government has attempted to lead the way by including special provisions for its employees who serve with the Reserve Force. The Special Commission recommended that the government go further by enacting some form of legislation - such as that in Australia, Britain and New Zealand - to protect reservists' civilian jobs; however, this suggestion was rejected by the Minister of National Defence as being too difficult to implement. Alternatives might include providing tax incentives or other bonuses to businesses who employ and guarantee the job of a reservist.

Other concerns leading to attrition include problems with the pay system, the lack of guaranteed minimum days of employment, and unclear or unenforceable training obligations. Members of the Militia also cite the lack of a defined role and inadequate training equipment. (56) Many of these issues are currently being addressed by the Department, as described elsewhere in this document.

### **8. Costs**

It is extremely costly to maintain regular armed forces, not just in Canada, but throughout the world. Thus, a fundamental tenet supporting the use of the Reserve Force is that "the cost to the country and its taxpayers is less than having a standing contingent of full-time Regulars." (57) The country still has guaranteed personnel with military training who can be deployed on operations when and for as long as they are needed and can then be removed from the full-time payroll and returned to their civilian employers and part-time reserve service.

However, according to the 1992 Auditor General's Report, the Department of National Defence "[did] not know the true costs and capabilities of the Reserves or how they compare with Regular Forces, because its accounting and management information systems [could not] readily produce the necessary data." (58) According to the Department's 1998-99 Report on Plans and Priorities, "[t]he Primary Reserve accounts for approximately 9.6% of the total Defence Services Program" (59) with a total actual expenditure in 1997-1998 of \$978,464,000. Recent changes to reporting provide greater clarity on the make up of the total costs of the Primary Reserve. Nonetheless, the 1995 Special Commission reaffirmed that the Department's budgeting process was unable to

distinguish all items intended for reserve use and had particular difficulty with evaluating the operational or capital costs shared with the Regular Force. While precise accounting has not so far been possible, the issue is currently being addressed by the Reserve Advisor to the Chief of Land Staff.(60)

Notwithstanding its inability to establish the "precise total cost of the reserve," the Special Commission concluded that reservists are a "good bargain."(61) By contrast, while it is true that individual reservists receive less pay than their Regular Force counterparts, the Auditor General "could find no analysis to support the Department's assumption that, collectively, Reserves cost significantly less than Regulars *for a comparable level of capability*"(62) (emphasis added). Although some dispute these figures, the Auditor General's report further concluded that, according to a case study, maintaining Regular Force units was less than 10% more expensive than maintaining their Militia counterparts; reserve units are not as cost-effective as Regular Force units; and, when operational readiness is included in the calculation, the Regular Force outstrips the Reserve Force. Thus, it might be difficult to determine "the actual costs of realigning the regular/reserve mix."(63)

One known cost, according to the Special Commission's Report, is that basic military training for each Militia recruit costs approximately \$20,000. The costs in the other services are similar. Given that number, and the knowledge that reserve costs are increased by attrition and the consequent need to retrain, the Special Commission recommended that a system of bonuses be developed to encourage longer service with the reserves. For example, a lump sum of \$2,000 could be payable upon completion of a three-year term. The Commission argued that this would represent "a clear saving: the cost of the bonus is substantially less than the cost of training a new recruit."(64)

## **9. Relations with Regular Force**

Tensions between the regular and reserve components of the Canadian Forces (particularly in the Land Force) began when "permanent force" Army units were demarcated from Militia units. This distinction was further exacerbated by the concept of a "30-day war syndrome" whereby it was established that soldiers in Militia units could not meet appropriate standards for deployment within a 30-day timeframe. Militia units were hence not viewed as useful for combat purposes and resources were directed to the development of regular forces. Consequently, the Militia's capability further degenerated, real differences "became chronic," and two separate cultures emerged.(65)

Despite the fact that the Regular and Reserve Forces now increasingly work together on operations, this separation persists today. According to the Special Commission, it "remains a major impediment to the ideal of Total Force."(66) Interestingly enough, it appears that, while the Naval and Communication Reserves and the Air Reserve have mostly overcome these divisions, the gap between regulars and reserves is most pronounced in the Land Force.(67) Most observers agree that reconciliation between the reserve and regular components of the Air Force and Navy has been possible because of the development of distinct yet complementary roles for each component of those services; this has not been achieved in the Land Force.

Defenders of the Regular Force cite recent audits of Land Force elements in the United States and Canada that reveal significant weakness in the abilities of reserve officers.(68) They point out that the reserves have traditionally had lower individual physical and training standards, thereby endangering unit efficiency and morale; moreover, Militia officers and non-commissioned members (NCMs) tend to be viewed as "militarily inferior," with lower levels of discipline and inadequate experience.(69) To be fair, regulars have an edge over reservists in terms of the amount of time they can devote to training and all things military. Indeed, "the ability to be "professional" at any task ... is directly proportionate to the amount of time awarded to it."(70) However, according to Major General S.T. MacDonald, while there is a difference between

reservists and regulars on the day a unit comes together for its initial three-month pre-deployment training, there is no appreciable difference at the end of that three months. Differences may remain in terms of experience, but in terms of standards and battle task skills, reservists and regulars are "comparable," particularly at the lower levels of non-commissioned members.<sup>(71)</sup>

One can appreciate that a unique understanding of local communities and traditions is possessed by the reservists. By the nature of their ability to lead "double lives," reservists are well-organized and effective time-managers, well equipped to deal with day-to-day issues. As a result, according to the Special Commission, "[t]he Militia [...] resents what it sees as the condescending attitude of regulars [...] And it holds that the Militia have been maltreated or misused by regulars."<sup>(72)</sup>

This tension between CF components, which has developed over several decades, will take time to change. Reconciliation might be facilitated by increased permeability between the Regular and Reserve Forces. The Special Commission observed the benefits of contact between the two, finding that, "after an initial period of mutual accommodation, regulars and reservists treated each other, at least at the lower rank levels, as if they were one and the same, all genuine members of Total Force."<sup>(73)</sup> Thus, each of the regulars and the reservists can come to know and increasingly accept the limitations and strengths of the other. According to the Minister's Monitoring Committee, "[t]he Director General (Reserves and Cadets) reports that cross-posting between the Regular and Reserve Force is an established policy."<sup>(74)</sup> This effort recognizes that "mutual respect comes from working together to a common goal, as much as possible to a common standard, and as much as possible with a common set of [but not identical] compensations and benefits in place."<sup>(75)</sup> It be hoped that the development of identical training and equipment standards, qualifications and benefits will put Reserve and Regular Forces on a more equal footing and contribute to more unified armed forces.

### **SUMMARY OF OPTIONS AND COMMENTARY**

In the past, Canadian defence policy has mobilized regular full-time armed forces, primary active reserves, secondary reserves and civilians in various configurations to respond to crises, both internal and external to the country. Certain benefits and limitations characterize each of these sectors, depending on the situation in which they are placed.<sup>(76)</sup>

The Regular Force is fully capable of meeting expanded peacetime commitments. In time of war, regulars require little mobilization and can achieve necessary strengths through augmentation of their numbers and appropriate deployment. The relatively small size of the Regular Force, however, limits the scope of its operations. In wartime, Canada would have to go beyond the augmentation and deployment of the Regular Force in order to mobilize adequate numbers of personnel.<sup>(77)</sup>

The benefit of involving Primary Reserves lies in the speed with which they can be mobilized for service. In addition to the augmentation of the Regular Force, some mobilization of the Primary Reserves is essential for situations of home defence requiring a lower training standard than is necessary for regular forces. For wartime activities, however, the Primary Reserves will often require training, equipment and experience if they are to be used for immediate expansion of the regulars. In this scenario, it is the regular force that "is committed to battle" and the Primary Reserves that are "capable of preparing ... to sustain fighting elements and to expand ... through further mobilization."<sup>(78)</sup>

The Supplementary Reserves have significant military training and experience. Their potentially high numbers reflect attrition from both the Regular Force and the Primary Reserve components of the armed forces, and they incur costs only through maintenance

of an accurate and current list. However, as is currently the case in Canada, "[t]his list has often been neglected, and its members do not receive instructions for mobilization."(79) Otherwise, the Supplementary Reserves would provide a significant, well-trained and inexpensive base for mobilization.

Finally, the Canadian civilian population with no military experience represents the largest resource in the event of a national mobilization. However, variables limiting the use of civilians include "the length of time needed to train them, the disruption of the work force, the uncertain supply of volunteers, and the political risks of conscription."(80)

In every country in the world, "the proportional allocation of population in the above categories differs."(81) Each state gives different weight to the various components that can serve for mobilization and defines the values that will confine its options. Nonetheless, many options do exist. There is a wide variety of possible force configurations, beginning with the basic battalion with "a minimum ratio of 10% full-timers to 90% part-timers."(82)

In Canada, peacetime conscription - the norm in most NATO states (although many are now moving away from it) - is not an option. Rather, Canadians have opted for a relatively small, all-volunteer force. Recent strategic, geopolitical and financial realities have meant that it is less and less possible to meet all personnel requirements through the Regular Force. The current ratio of active regulars to reservists in Canada is approximately 2 to 1. If one includes the supplementary forces in this calculation, the ratio of regular to reserve drops to 1.4 to 1. The current trend in Canada is shifting increasingly toward greater use of the Reserve Force, particularly the Primary Reserve, to achieve a Total Force structure.(83)

Some would argue for a reversal of this trend, citing the fact that reservists "still fall very short of the equal partnership envisaged by government officials," that "combat reservists and regulars are not interchangeable, nor are they equals," and that over-reliance on reserve units "would be foolhardy" in a time when rapid deployment remains a requirement. These proponents of a larger standing army (and, one can assume, air force and navy) maintain that reserves are inadequate "[i]f Canada wants a well-trained, well equipped, world class [force] that can serve ... on a full time basis."(84)

Others call for a return of the army "to a territorial configuration [with] the militia [as] a fundamental and irrevocable cornerstone,"(85) asserting that "[r]educed manning and readiness levels in ... the Regular Force are givens" and that the reservists are the only option to fill the capability gap.(86) Advocates of the reserves would be quick to point out that "Canada's reserves are now providing good return for the relatively low investment by the Canadian Government in defence budget"(87) and that "[r]eserves give greater flexibility, more [and] longer term options to government."(88) They would also be sure to assert that the reserves provide the only visible presence of the Canadian Forces in most of Canada and, beyond their military value, serve the more general objective of national unity.

Somewhere between these two perspectives falls the effort to restructure the reserves, and indeed the entire Canadian Forces, into a configuration that will best respond to Canada's defence needs within current fiscal and social confines. Efforts will seek to preserve tradition as much as is possible and to ensure that all members of the Canadian Forces receive proper treatment. According to the Special Commission, "regulars and reserves must serve together in headquarters and in units, and ... the possibility of a career pattern permitting greater movement between the Regular and the Reserve Forces [must] be explored."(89) Inequities and inefficiencies must be addressed and balanced against cost and operational effectiveness. Both Regular and Reserve Forces must remain flexible enough to adapt to inevitable changes.(90)

## **CONCLUSION**

The Special Commission on the Restructuring of the Reserves wrote that "Canada is an unmilitary nation. Though Canadians have a proud record of service in war and, more recently, in peacekeeping operations, there is no doubt that, wartime aside, the public is now and has been remarkably uninterested in the Canadian Forces."<sup>(91)</sup> This lack of public interest, combined with the Canadian tradition of avoiding high defence spending in peacetime, has expressed itself in recent years in the form of massive cuts to the defence budget. Restructuring the Canadian Forces in this context is inevitable.

Historically, the Canadian army, in particular, has always taken the shape of some variant of the "Total Force" concept. It has consisted of a partnership between both permanent and reserve components, in varying strengths and capabilities "depending on the world situation and our national agenda."<sup>(92)</sup> Indeed, just like the regulars, the reserves have been and continue to be a vital component of the Canadian military.<sup>(93)</sup>

All commentators agree that the Government of Canada must define more clearly its expectations for the various stages of mobilization and the relative importance of the components of its armed forces. Only with an effective mobilization strategy will Canada be sufficiently prepared to defend its national security.

## **SELECT BIBLIOGRAPHY**

Belzile, Lt.-Gen. C.H. "Single Force, Multiple Problems." *Forum* 8:12-16 (Fall 1993)

Canada, Department of National Defence. Backgrounder. *The Canadian Forces Reserves*. Document BG98-032(A), 25 June 1999

Canada, Department of National Defence. Backgrounder. *The Reserves*. 9 December 1993.

Canada, Department of National Defence. Backgrounder. *Update on Restructuring of the Reserves*. Document BG-96.043. 21 November 1996

Canada, Department of National Defence/Canadian Forces Information Kit. *Restructuring the Reserves*. Electronic version [http://www.dnd.ca/menu/infokit/2\\_6\\_e.HTM](http://www.dnd.ca/menu/infokit/2_6_e.HTM) , as of 22 February 1999

Canada, Department of National Defence. "Land Force Reserve Restructure (LFRR) Commander's Planning Guidance." Document 3372-1901-6-1. 4 February 1999

Canada, Department of National Defence. Minister's Monitoring Committee on Change in the Department of National Defence and the Canadian Forces. *Interim Report - 1998*. Chapter 8, ("The Reserves").

Electronic version [http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/Changes/Eng/reserv\\_e.htm](http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/Changes/Eng/reserv_e.htm) , as of 4 February 1999

Canada, Department of National Defence. Minister's Monitoring Committee on Change in the Department of National Defence and the Canadian Forces. *Interim Report - 1999*. Chapter 8 ("The Reserves and Cadet Issues").

Electronic version [http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/monitor\\_com/eng/reserv\\_e.htm](http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/monitor_com/eng/reserv_e.htm) , as of 12 July 1999

Canada, Minister of Public Works and Government Services. *National Defence 1998-99*

*Estimates: Part III - Report on Plans and Priorities . Part 11 (p. 122-128)*

Canada, Minister of Public Works and Government Services Canada. *National Defence Estimates: Performance Report for the Period Ending March 31, 1998* . Annex A (Reserve Force)

Canada, Office of the Auditor General. *1992 Report of the Auditor General* . "Chapter 18: Department of National Defence - The Canadian Forces Reserves."

Canada, *Report of the Special Joint Committee on Canada's Defence Policy: Security in a Changing World* . Publications Service, Parliamentary Publications Directorate, 1994

Canada, Special Commission on the Restructuring of the Reserves. *Report* . Canada Communication Group - Publishing, Public Works and Government Services, Ottawa, 1995, 124 p.

Canadian Institute of Strategic Studies (CISS). Jim Hanson and Peter Hammerschmidt (eds.). *The Past, Present and Future of the Militia* . CISS Annual Spring Seminar 1998

Chisholm, Col. R.W. "Citizen Soldiers." *Forum* 8:23-31, Fall 1993.

Conference of Defence Associations (CDA). Institute for Security and Defence. *XII Annual Seminar: The Future of the Reserves (Seminar Proceedings)* . January 1996.

Electronic version <http://www.cda-cdai.ca/seminars/other/1996.htm>

Dawson, Peter F. "Canadian Military Mobilization." *Armed Forces and Society*, Vol. 16, No. 1, Fall 1989, p. 37-57

Gervais, LGen J.C. "Moving Slowly toward Total Force." *Forum* 7(2):12-14, June 1992

Gibb, Darren. "Summary of the Report from the Special Commission on the Restructuring of the Reserves." *Canadian Defence Quarterly*, 25(3):15-18, March 1996

Huddleston, LGen. D. "Canada's Air Reserve: A Continuing Success Story." *Forum* 7(3):13-16, September 1992

Lockhart, Lt.-Col. A.R.W. "Conference of Defence Associations, Task Force Study of Reserves in the Total Force." *Forum* 7(4):12-14, January 1993.

Meighen, Michael. "Revitalizing the Reserves: Let's Get Going." *Defence Associations National Network, National Network News* , Vol. 4, No. 2, April 1997.

Electronic version [http://www.sfu.ca/~dann/nn4-2\\_8.htm](http://www.sfu.ca/~dann/nn4-2_8.htm)

Michaud, Commodore J.-C. "La Réserve Navale Canadienne: Une partie constituante essentielle..." *Forum* 8:30-34, Spring 1993

Nixon, Buzz. "A Never-Ending Study: The Reserves." *Defence Associations National Network, National Network News* , Vol. 4, No. 3, July 1997.

Electronic version [http://www.sfu.ca/~dann/nn4-3\\_4.htm](http://www.sfu.ca/~dann/nn4-3_4.htm)

Reserves 2000. "Canada's Army of the Future - a New Concept." *Defence Associations National Network* featured article.

Electronic version <http://www.sfu.ca/~dann/Reserves2000.htm>

Stewart, MGen (Ret) R.I. "Army Regular and Militia as a Team?" *Defence Associations National Network, National Network News* , Vol. 4, No. 1, January 1997.

Electronic version [http://www.sfu.ca/~dann/nn4-1\\_7.htm](http://www.sfu.ca/~dann/nn4-1_7.htm)

Thompson, Roger. "Teaching Reservists to Fight." *Forum* 8:32-35, Fall 1993

Thompson, Roger. "Total Force Army or Total Farce: A Critical View of Canada's New Military Structure." *Forum* 7(2):15-16, June 1992

Watson, Laurie. "Canada's Reserve: A Tale of Woe." *Forum* 7(1):18-19, February 1992

Willett, T.C. *A Heritage at Risk: The Canadian Militia as a Social Institution*. IUS Special Editions on Armed Forces and Society No.1, Westview Press, Boulder, Colorado, 1987, 269 p.

Willett, Terence C. "The Reserve Forces of Canada." *Armed Forces and Society* 16(1):59-76, Fall 1989

**Note:** Additional sources of information on the Canadian Forces Reserves current as of September 1996 are included on an electronic list at  
<http://www.cfcsc.dnd.ca/irc/bib/reserv.html>

---

(1) See Peter F. Dawson, "Canadian Military Mobilization," *Armed Forces and Society*, Vol. 16, No. 1 (Fall 1989), p. 38. According to Dawson, "[e]xternal factors largely determine the demand for, rather than the supply of, forces. They involve the nature, strength, and direction of threats against which the use of force is anticipated." These include the type of threat, the variety of responses required, the time available between the manifestation of the threat and the requirement for forces to be mobilized, and the gap between peacetime and wartime strength requirements. Dawson claims that, of these, the most important is change in the perception of threat. Alternatively, "[a]lthough internal factors affect requirements by influencing foreign policy, their impact is largely on the supply side - the ability to meet needs." Internal factors include economic costs (defence spending), public opinion (on the need for defence), and internal politics; the most important of these is cost.

(2) Dawson provides a detailed version of the history of the reserves in Canada up to 1989 and includes analyses of the factors that have influenced the various approaches to Canadian defence.

(3) "Levée en masse" refers to a situation in which every citizen, "though effectively untrained in formal military operations, was expected and required to defend both [...] home and [...] community against the enemies that threatened the tiny colonies." Canada, *Special Commission on the Restructuring of the Reserves: Report*, Canada Communication Group - Publishing, Public Works and Government Services, Ottawa, 1995, p. 10 [hereafter SCRR].

(4) *Ibid.*, p. 11.

(5) Dawson (1989), p. 46.

(6) One definition of the Total Force concept is: "A force composed of two mutually supporting and complementary components (Regular and Reserve) which together can provide one integral operational army during emergencies and wartime": Col. R.W. Chisholm, "Citizen Soldiers," *Forum* 8:23-31 (Fall 1993), p. 24.

According to the 1987 White Paper on defence: "The Canadian Forces are a unified force of maritime, land and air elements. Their structure is based on a Total Force concept that integrates full- and part-time military personnel to provide multi-purpose, combat-capable armed forces. Under the Total Force concept, Regular Forces are maintained to provide the Government with a ready response capability; Reserve Forces are intended as augmentation and sustainment for Regular units, and, in some cases, for tasks that are not performed by Regular Forces [...]. The concept also provides the framework for training and equipping the Reserves."

(7) Canada, *Report of the Special Joint Committee on Canada's Defence Policy: Security in a Changing World*, Publications Service, Parliamentary Publications Directorate, 1994, p. 36.

(8) SCRR, p. 10.

(9) Canada, Department of National Defence, Minister's Monitoring Committee on Change in the Department of National Defence and the Canadian Forces, *Interim Report - 1998*, Chapter 1, p. 2; electronic version [http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/Changes/Eng/reserv\\_e.htm](http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/Changes/Eng/reserv_e.htm) [hereafter MCCDND (1998)].

(10) Canada, Department of National Defence, Minister's Monitoring Committee on Change in the Department of National Defence and the Canadian Forces, *Interim Report - 1999*, Chapter 8 (The Reserves and Cadet Issues), *passim*; electronic version [http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/monitor\\_com/eng/reserv\\_e.htm](http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/monitor_com/eng/reserv_e.htm) [hereafter MCCDND (1999)].

(11) DND Backgrounder, *The Reserves*, 9 December 1993, p. 2.

(12) SCRR, p. 18.

(13) MCCDND (1999), p. 103.

(14) Dawson (1989), p. 37.

(15) 1994 Defence White Paper, p. 44.

(16) SCRR, p. i.

(17) MCCDND (1998).

(18) MCCDND (1999), p. 103-104.

(19) MCCDND (1998).

(20) MCCDND (1999), p. 104.

(21) 1994 Defence White Paper, p. 44.

(22) SCRR, p. 20.

(23) The other two are the Regular Force and the Special Force. "The Regular Force is defined as a component of the Canadian Forces 'that consists of officers and non-commissioned members who are enrolled for continuing, full-time military service.' The Special Force is a component of the Canadian Forces which the Governor-in-Council may establish in an emergency or in response to Canada's international commitments, as occurred, for example, in the Korean conflict." See *ibid.*, note 3, p. 13.

(24) SCRR, p. i.

(25) The Special Commission recommended in 1995 that the "Militia districts be disbanded and replaced by seven Militia Brigade Groups, with Land Force Atlantic Area having one brigade group and the other areas each having two. Each brigade group would be responsible for the training and administration of nine to eleven units." *Ibid.*, p. ii.

The proposed number of Militia Brigade Groups was one of the most controversial issues discussed during the examination of the Special Commission report by SCONDVA. The Committee's own report called for the replacement of the Militia Districts by nine rather than seven Militia Brigade Groups, arguing that, because of population distribution and geographic considerations, both the Western and Central Areas should have an extra Brigade Group. The members of the Reform Party on the Committee issued a separate report calling for the Western Area to be divided into two Areas, one for British Columbia (with one Brigade Group) and one for the rest of Western Canada.

(26) MCCDND (1999), p. 105.

(27) SCRR, p. ii.

(28) Ibid., p. i.

(29) Minister of Public Works and Government Services Canada, *National Defence Estimates: Performance Report for the Period Ending March 31, 1998*, Annex A (Reserve Force), p. A-5 [hereafter PWGSC, *Performance Report FY98* ].

(30) SCRR, p. iii.

(31) MCCDND (1998).

(32) SCRR, p. 52.

(33) Ibid.

(34) Ibid., p. 52-53.

(35) MCCDND (1999), p. 110-111.

(36) SCRR, p. 55.

(37) Lt.-Gen. C.H. Belzile, "Single Force, Multiple Problems," *Forum* 8, Fall 1993, p. 15.

(38) SCRR, p. 56.

(39) MCCDND (1998).

(40) Buzz Nixon, "A Never-Ending Study: The Reserves", *Defence Associations National Network, National Network News* Vol. 4, No. 3, July 1997; electronic version [http://www.sfu.ca/~dann/nn4-3\\_4.htm](http://www.sfu.ca/~dann/nn4-3_4.htm)

(41) SCRR, p. 60-61.

(42) MCCDND (1999), p. 102.

(43) MCCDND (1998).

(44) *Ibid.*

(45) MCCDND (1999), p. 102.

(46) SCRR, p. 19.

(47) MCCDND (1999), p. 107-108.

(48) MCCDND (1998).

(49) *Ibid.*

(50) SCRR, p. 65.

(51) MCCDND (1999), p. 112.

(52) SCRR, p. 62.

(53) DND Backgrounder, *The Reserves*, p. 2.

(54) PWGSC, *Performance Report FY98* , Annex A (Reserve Force), p. A-5.

(55) MCCDND (1998).

(56) SCRR, p. 57.

(57) Chisholm (1993), p. 31.

(58) OAG, 1992 *Report*, para.18.30.

(59) Minister of Public Works and Government Services Canada, *National Defence 1998-99 Estimates: Part III - Report on Plans and Priorities*, Part 11, p. 127.

(60) MCCDND (1998).

(61) SCRR, p. 15.

(62) OAG, 1992 *Report*, para. 18.30.

(63) LGen J.C. Gervais, "Moving Slowly toward Total Force," *Forum*, Vol. 7, No. 2, June 1992, p. 13.

(64) SCRR, p. 57.

(65) Belzile (1993), p. 13.

(66) SCRR, p. 15.

(67) *Ibid.*

(68) Roger Thompson, "Teaching Reservists to Fight," *Forum*, Vol. 8, Fall 1993, p. 33.

(69) SCRR, p. 16.

(70) Chisholm (1993), p. 24.

(71) SCONDVA, 9 December 1997, *Evidence*, electronic version,  
<http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/1/NDVA/Meetings/Evidence/NDVAEV17-e.htm>

(72) SCRR, p. 16.

(73) *Ibid.*, p. 55.

(74) MCCDND (1998).

(75) SCONDVA, 9 December 1997, *Evidence*, electronic version.

(76) Dawson (1989), p. 38-39 and 52-54.

(77) *Ibid.*, p. 52.

(78) *Ibid.*, p. 55.

(79) *Ibid.*, p. 53.

(80) *Ibid.*, p. 54.

(81) *Ibid.*, p. 39.

(82) Belzile (1993), p. 15.

(83) DND Backgrounder, *The Reserves*, p. 6.

(84) Thompson (1993), p. 35.

(85) Belzile (1993), p. 13.

(86) Laurie Watson, "Canada's Reserve: A Tale of Woe," *Forum*, Vol. 7, No. 1, February 1992, p. 19.

(87) Chisholm (1993), p. 31.

(88) Conference of Defence Associations (CDA) Institute for Security and Defence, *XII Annual Seminar: The Future of the Reserves (Seminar Proceedings)*, January 1996; electronic version  
<http://www.cda-cdai.ca/seminars/other/1996.htm> (see Klepak's presentation at <http://www.cda-cdai.ca/library/klepak.htm>).

(89) SCRR, p. iii.

(90) For example, according to a DND document, "Land Force Reserve Restructure (LFRR) Commander's Planning Guidance" (4 February 1999), p. 11-12, "[u]nit identity need not be lost due to a change in unit role. Re-roling or conversion of units to new roles (such as infantry to armour or air defence) is not new to the Reserves. As much as possible, unit identity and insignia will be retained, even if the unit is converted to a new role in a different branch."

(91) SCRR, p. 10.

(92) Gervais (1992), p. 14.

(93) DND Backgrounder, *The Reserves*, p. 6.





English	Contactez-nous	Aide	Recherche	Site du Canada
Quoi de neuf	Qui sommes-nous	Page d'accueil du PSD	Page d'accueil de TPSGC	Page d'accueil de DGSCC



## LES FORCES ARMÉES CANADIENNES : LE RÔLE DES RÉSERVES

Rédaction :  
Corinne McDonald  
Division des affaires politiques et sociales  
Le 29 novembre 1999

### TABLE DES MATIÈRES

#### INTRODUCTION

#### HISTORIQUE

#### SITUATION ACTUELLE

##### A. Rôle

1. Le renfort
2. Les assises de mobilisation
3. Les liens avec la collectivité

##### B. Stratégies de mobilisation

1. La constitution de la force
2. L'amélioration de la force
3. L'expansion de la force
4. La mobilisation nationale

##### C. Structure

1. La Première réserve
  - a. La Réserve navale
  - b. La Milice (Réserve de la Force terrestre ou de l'Armée)
  - c. La Réserve aérienne
  - d. La Réserve des communications
2. La Réserve supplémentaire
  - a. La Réserve supplémentaire disponible (RSD)
  - b. La Réserve supplémentaire d'attente (RSA)

- 3. Le Cadre des instructeurs de cadets
- 4. Les Canadian Rangers

D. Questions opérationnelles

- 1. Le recrutement
- 2. La formation et l'équipement
- 3. Le déploiement
- 4. Le financement
- 5. La rémunération et les avantages sociaux
- 6. Le régime de promotion
- 7. L'attrition
- 8. Les coûts
- 9. Les relations avec la Force régulière

RÉSUMÉ DES CHOIX POSSIBLES ET COMMENTAIRES

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

---

**LES FORCES ARMÉES CANADIENNES :  
LE RÔLE DES RÉSERVES**

**INTRODUCTION**

Partout dans le monde, les forces armées sont structurées en fonction de stratégies de défense visant à contrer les pressions extérieures et intérieures influant sur la sécurité nationale d'un pays (1). Ces pressions fluctuent selon le contexte de sécurité internationale, les nouveaux moyens de faire la guerre et les valeurs sociétales en évolution. Par conséquent, la structure des forces armées évolue aussi avec les années.

Au fil des ans, les gouvernements successifs du Canada ont tenté de définir la structure et le rôle du secteur militaire. Ils ont notamment cherché à établir un équilibre efficace et efficient entre les éléments de la « Régulière » et de la « Réserve » à une époque marquée par de profondes réductions des dépenses en matière de défense et un contexte stratégique en perpétuelle évolution. Ces dernières années, c'est là un thème qui revient toujours dans la politique de défense du Canada.

Dans le présent document, nous traçons un bref historique des réserves et examinons leur situation actuelle dans les Forces canadiennes. Nous fournissons des renseignements fondamentaux sur le rôle, les stratégies de mobilisation et les structures des réserves, et en particulier de la Milice et nous donnons un aperçu de plusieurs problèmes opérationnels liés à leur administration. Enfin, nous énumérons un certain nombre de choix possibles pour la restructuration des Forces canadiennes et, plus particulièrement, nous précisons le rôle des réserves dans la mise en œuvre de la politique de défense du Canada.

**HISTORIQUE(2)**

Les forces de réserve du Canada sont synonymes d'une tradition de service militaire à temps partiel dont les origines remontent avant la Confédération. Basé initialement sur le principe de la levée en masse(3), le service dans la milice est obligatoire pour tous les hommes de 16 à 60 ans qui sont aptes, du début des années 1600 jusqu'en 1855, année où une grande partie de l'armée britannique se retire du Canada. Par la suite, le projet de loi sur la milice de 1855 constitue officiellement un petit corps de volontaires de la milice active dont l'effectif maximal doit être composé de 5 000 membres de la

cavalerie, de l'artillerie et de l'infanterie. En 1866, cependant, en raison des tensions entre les Américains et les Britanniques à la suite de la Guerre de Sécession aux États-Unis, l'effectif de la milice active est porté à 33 000 hommes devant servir de force de dissuasion.

Après la Confédération, la première *Loi fédérale sur la milice* (1868) est adoptée. Bien qu'elle demeure fondée sur le principe d'une levée en masse faisant appel à des civils non entraînés, elle met davantage l'accent sur un groupe de volontaires : les miliciens. Le Canada étant un nouveau pays, il doit assumer les coûts de sa défense, et les dépenses nécessaires pour équiper, gérer et entraîner la milice sont beaucoup moins grandes que celles qu'exige l'établissement d'une armée permanente comparable. En adoptant la *Loi sur la milice* de 1883, le Canada ajoute des unités à la Milice « active », c'est-à-dire la petite force permanente dont la première tâche consiste à entraîner des régiments de volontaires organisés (la milice « sédentaire ») en cas de mobilisation. Pendant la guerre des Boers en Afrique du Sud (1899-1902), la Grande-Bretagne assume les coûts liés à l'enrôlement des 8 372 hommes de la milice canadienne qui se portent volontaires pour combattre et qui constituent effectivement la première force expéditionnaire du Canada.

En 1914, le Canada compte deux plans de mobilisation distincts. L'un vise la défense du territoire et prévoit la mobilisation complète de la milice avec des éléments de renfort civils. L'autre est axé sur l'établissement d'une force expéditionnaire aux fins de l'envoi de soldats et de renforts outre-mer. Ces plans sont toutefois abandonnés au moment du déclenchement de la guerre en Europe. Bon nombre des meilleurs soldats de la Milice se portent volontaires pour aller servir outre-mer au début de la guerre. En 1917, le nombre de pertes force le recours à la conscription.

Après 1919, avec la fin de la Première Guerre mondiale, « l'épuisement d'après-guerre et les contraintes budgétaires ont, une fois de plus, poussé le Canada à se tourner vers une milice, mal ou peu formée, de 50 000 officiers et hommes. Une minuscule force permanente (4 500 en 1939) fournissait l'instruction à cette milice »<sup>(4)</sup>. Les responsables de l'élaboration des politiques, qui se préoccupent avant tout de la démobilisation, ne s'intéressent presque pas à la planification de la mobilisation dans la période qui suit immédiatement la guerre. De plus, en raison des effets de la Grande Crise, les questions sociales et économiques prennent le pas sur la défense. On ne peut dégager de l'argent pour former ou équiper les forces armées. En dépit de ces réalités, le Canada met sur pied la Réserve des volontaires de la Marine royale canadienne, l'Aviation auxiliaire et la Réserve aérienne, et les effectifs augmentent par rapport aux niveaux d'avant-guerre, passant à 10 000 dans la Force régulière et à 120 000 dans la Milice.

Le Canada continue d'être largement tributaire de la mobilisation des réserves et des civils pour satisfaire à ses besoins de temps de guerre, la planification de défense étant principalement axée sur la préparation d'une force expéditionnaire. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les effectifs des Forces canadiennes passent de 7 945 membres de la Force régulière en 1939 à un total de 838 119 militaires au milieu de 1945. Bien que la majorité de ces derniers soient des civils sans formation militaire, cet accroissement n'aurait pas été possible sans l'apport des réservistes.

Après la Seconde Guerre mondiale, le Canada est l'un des membres fondateurs de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et il conclut bon nombre d'alliances militaires, comme celle du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), qui exige l'établissement d'une force régulière permanente assez nombreuse au sein des trois services, ainsi que de réserves. Devant la perspective d'un nouveau conflit important en Europe, les Canadiens qui participent à la guerre de Corée sont principalement des membres du personnel de la Réserve, les membres de la Force régulière étant retenus au pays en vue d'une affectation possible en territoire européen. Pour la première fois dans l'histoire de la défense canadienne, « les membres de la Régulière prennent le pas sur les réservistes, bien que le rôle de la Milice soit encore de mobiliser une force plus nombreuse pour les fins d'un conflit prolongé ou

à grande échelle »<sup>(5)</sup>.

Le début de la guerre froide (ou de la « longue période de paix ») s'accompagne de la menace d'une guerre nucléaire. Dans les pays de l'OTAN, on met de plus en plus l'accent sur la nécessité de compter sur une « force prête au combat » ou sur des « forces en devenir » que l'on perçoit essentiellement comme étant des soldats professionnels à temps plein de la Force régulière immédiatement disponibles pour la guerre. Une force de réserve à temps partiel est incapable d'aboutir à des niveaux de préparation aussi élevés. On tient également pour acquis que toute guerre nucléaire sera de brève durée, ce qui ne laissera pas assez de temps pour mobiliser, former et équiper une force de réserve prête au combat. Dans ces circonstances, les planificateurs ne voient pas dans les réserves une force « disponible » et, par conséquent, en 1956, ils leur confient (principalement à la Milice) une nouvelle mission principale, soit celle de veiller à la « survie nationale » ou à la défense civile en cas de guerre nucléaire. Au milieu des années 60, la négligence et les réductions mènent à la démoralisation des forces de réserve; celles-ci n'ont aucun but bien précis et elles possèdent très peu de ressources utiles.

Un examen ministériel mené en 1969 laisse entendre qu'il ne serait pas durable à long terme de mettre uniquement l'accent sur les « forces en devenir » en raison des coûts élevés rattachés au maintien de forces armées permanentes et élargies qui, en tout état de cause, ne sont pas assez nombreuses pour satisfaire aux besoins en cas de guerre non nucléaire. Au début des années 70, dans le Livre blanc intitulé *La Défense dans les années 70*, le gouvernement remet en question le rôle des réserves, dont les forces totales sont réduites à moins de 21 000 membres. Selon le Livre blanc, leur rôle consistera à soutenir et à renforcer (en cas d'urgence) la Force régulière. Le gouvernement affirme que les réserves continueront d'être employées dans le cadre des plans internes de sécurité générale.

Comme les forces d'autres pays de l'OTAN, les Forces canadiennes essaient pour la première fois d'adopter le concept de la « force totale » à la fin des années 70. C'est là le plus important changement dans la politique de défense canadienne depuis le processus d'unification de la fin des années 60. Au début des années 80, cependant, la théorie n'a pas encore été mise en pratique<sup>(6)</sup>. Les structures des Forces régulière et de réserve et les effectifs des réserves demeurent bien en deçà des niveaux autorisés. Dans le Livre blanc de 1987 sur la politique de défense intitulé *Défis et engagements*, le gouvernement réaffirme le concept de la Force totale, qui prévoit l'intégration des Forces régulière et de réserve. Il préconise également, entre autres choses, la revitalisation de la Force de réserve et attribue de nouvelles tâches et des rôles élargis aux éléments des Réserves navale, aérienne et terrestre. La fin de la guerre froide en 1989 ainsi que la crise de la dette au Canada intensifient les pressions en vue d'une réduction des dépenses en matière de défense. Cette situation, à laquelle vient s'ajouter le fait que le Canada a pris trop d'engagements en matière de maintien de la paix à l'échelle internationale, se traduit par une utilisation accrue des réservistes dans les opérations.

En dépit de la participation accrue des réservistes aux opérations, on brossé, dans une étude détaillée menée par le bureau du vérificateur général en 1992, un sombre tableau de l'état de préparation, de l'équipement et de la formation de la Force de réserve ainsi que du manque de planification des activités de celle-ci par le ministère de la Défense nationale. Le vérificateur général recommande un examen des rôles et de la rentabilité de la Réserve et souligne que les politiques en matière d'avancement, les normes d'instruction et les niveaux de préparation sont inadéquats. Le ministère de la Défense nationale reconnaît l'existence de graves problèmes, mais soutient que des réformes sont déjà en cours. Toutefois, dans son suivi de 1994 (paragraphes 2.192 à 2.219), le vérificateur général signale que le ministère a fait très peu pour corriger ces problèmes, si ce n'est offrir de la formation.

De plus, en 1994, un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes se livre à un examen en profondeur de la politique de défense du Canada, y compris la

question de la Réserve. Dans le chapitre IV de son rapport, le Comité demande « un important remaniement, rationalisation et réaffectation de la Réserve »<sup>(7)</sup>. Par la suite, dans le Livre blanc sur la Défense de 1994 le gouvernement réaffirme l'engagement du Canada envers le concept de la Force totale, mais précise que la nouvelle situation stratégique et les demandes auxquelles doivent faire face la Réserve et la Force régulière en matière de capacité d'intervention immédiate exigent une modification des plans de mobilisation. Par conséquent, il énonce un nouveau plan de mobilisation nationale comprenant quatre seuils. Il annonce aussi une réduction des effectifs de la Force régulière et de la Première réserve et recommande un examen en profondeur de tous les éléments des réserves primaire et supplémentaire en vue de rationaliser les activités de ces deux organismes.

Le 5 avril 1995, le ministre de la Défense nationale met sur pied une Commission spéciale sur la restructuration des réserves (CSRR) en réaction à deux impératifs fondamentaux :

Premièrement, le Livre blanc sur la Défense de 1987 recommandait la création d'une Force totale au Canada [...]. Cette procédure d'intégration n'est toujours pas complétée en 1995. Deuxièmement, le Livre blanc sur la Défense de 1994 exigeait une réduction des coûts et du nombre de réservistes tout en augmentant leur efficacité, reflétant ainsi le rapport du vérificateur général de 1992. De plus, le budget de 1995 imposait de nouvelles contraintes aux Forces canadiennes<sup>(8)</sup>.

La Commission spéciale, composée du très honorable Brian Dickson (président), du lieutenant-général (à la retraite) Charles H. Belzile et du professeur Jack Granatstein, tient des audiences publiques partout au Canada avant de présenter le 3 octobre 1995 au ministre de la Défense nationale un rapport comprenant 41 recommandations. Une des principales recommandations est de modifier le plan de mobilisation énoncé dans le Livre blanc sur la Défense de 1994 pour mieux définir le rôle que les unités de réserve auraient à jouer à diverses étapes. La majorité des autres recommandations principales ont trait à la milice, étant donné que la Commission spéciale a relevé peu de problèmes liés aux Réserves navale, aérienne et des communications.

À la fin de 1995, le rapport de la Commission spéciale est examiné par le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants (CPDNAC) de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. Le CPDNAC présente son rapport au ministre de la Défense nationale en janvier 1996 et demande que la majorité des recommandations de la CSRR soient mises en œuvre, après certaines modifications. Le comité sénatorial dépose son rapport le 14 décembre 1995. Comme le comité de la Chambre, il accepte la majorité des recommandations de la CSRR, après quelques modifications. Des critiques des travaux de la Commission spéciale ne tardent pas à souligner que le rapport de cette dernière ne renferme aucune estimation des coûts ou des économies prévues; ainsi, le CPDNAC recommande notamment que l'on effectue une analyse des coûts et des autres répercussions de la mise en œuvre des recommandations.

À l'occasion d'une réunion du CPDNAC tenue le 7 mai 1996, le ministre de la Défense nationale (MDN) de l'époque, M. David Collenette, annonce que le ministère de la Défense nationale accepte de mettre en œuvre 39 des 41 recommandations de la CSRR. Une recommandation concernant l'adoption d'une législation sur la protection de l'emploi (numéro 41) est rejetée parce que l'on estime que sa mise en œuvre serait difficile. L'autre recommandation rejetée (numéro 17) demande que tous les militaires soient enrôlés dans la Réserve supplémentaire disponible au moment de leur libération honorable de la Force régulière. Cette mesure est rejetée comme étant contraire à la tradition canadienne. Selon le ministre, certaines des autres recommandations, et en particulier celles qui ont trait à la Milice, exigent une étude ou des modifications

supplémentaires. En octobre 1996, le ministre annonce que la Milice sera restructurée en vue de mettre en œuvre le concept de la Force totale et de corriger des lacunes chroniques sur les plans de l'administration et du commandement.

Le 14 octobre 1997, le ministre de la Défense nationale, M. Art Eggleton, met sur pied un « Comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes (CSCMDNFC) ». Le CSCMDNFC sert de « fenêtre » permettant au public canadien de suivre l'évolution du ministère dans la mise en œuvre des recommandations acceptées, qui viennent de commissions, commissions d'enquête et comités divers, y compris de la Commission spéciale sur la restructuration des réserves. Le comité a un mandat de deux ans au cours duquel il devra produire quatre rapports semestriels à l'intention du ministre qui les rendra ensuite publics. Le premier rapport – essentiellement un plan de travail – est produit en mars 1998. Selon le rapport d'étape de novembre 1998 du Comité de surveillance, « la mise en œuvre de recommandations relativement aux Réserves a été lente. Il reste encore énormément de travail à accomplir, par exemple, en ce qui a trait à la mise en œuvre du concept de *Force totale*, et pour ce qui est de la définition du rôle des Réserves dans le nouveau plan de mobilisation en quatre étapes »(9). Selon le plus récent examen effectué par le Comité, en dépit des affirmations du ministère selon lesquelles il a donné suite aux recommandations de corriger les problèmes au sein des réserves, bon nombre des plans de changement ne satisfont pas aux exigences initiales, n'ont pas encore été mis pleinement en œuvre ou ont été reportés(10). Un bilan final est censé être soumis à l'automne de 1999.

## **SITUATION ACTUELLE**

Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux autres pays, l'enrôlement dans la Réserve canadienne est strictement volontaire. Les réservistes sont des citoyens qui consacrent une partie de leur temps libre au service militaire et qui jouent un rôle crucial en tissant des liens entre les FC et la société canadienne. Ils possèdent des compétences et des connaissances que la Force régulière ne peut maintenir de façon rentable, ce qui permet aux FC de faire une utilisation plus efficace de ses ressources humaines. Les liens qui unissent les deux éléments sont renforcés par les anciens membres de la Régulière qui continuent de servir dans la Réserve(11).

### **A. Rôle**

Dans le cadre du concept de Force totale, les Forces régulière et de réserve appuient les tâches et les activités courantes des Forces canadiennes en temps de paix. Selon le Livre blanc de 1994 sur la Défense, le premier rôle de la Force de réserve consiste à renforcer et à soutenir les forces déployées. Dans certains cas, la Force de réserve se livre aussi à des tâches qui ne sont pas accomplies par la Force régulière. Selon les constatations de la Commission spéciale sur la restructuration des réserves, la Première réserve doit actuellement remplir trois rôles distincts : « [...] servir de renfort dans les deux premières étapes de la mobilisation [...] servir de base pour la mobilisation d'envergure générale [et] [...] servir de lien entre les Forces canadiennes et la communauté »(12) .

#### **1. Le renfort**

La Force de réserve est chargée de servir de renfort à la Force régulière dans les deux premières étapes de la mobilisation (voir ci-après). C'est donc dire que des réservistes prennent part, souvent de façon individuelle, à des missions de maintien de la paix et participent à des opérations en cas de catastrophe naturelle et de crise nationale (la crise d'Oka en 1990, par exemple). En aidant la Force régulière à s'acquitter de ses engagements opérationnels, les réservistes reçoivent une formation qu'ils ne peuvent

obtenir au sein de leur propre unité et sont en mesure de parfaire les compétences qu'exigent les étapes ultérieures de la mobilisation.

## **2. Les assises de la mobilisation**

Le Canada fait sienne la définition du terme mobilisation donnée par l'OTAN :

Action de se préparer à la guerre ou à tout autre état d'urgence en rassemblant et en organisant les ressources nationales; procédés par lesquels les forces armées, en totalité ou en partie, sont mises sur pied de guerre ou préparées en vue de toute autre situation critique sur le plan national. Ils comprennent le rassemblement et l'organisation des personnels, ravitaillements et matériels en vue de leur emploi opérationnel (13) .

Lorsque la mobilisation des forces armées exige plus que le simple renfort de la Force régulière, la Force de réserve sert de premier bassin de personnel formé.

## **3. Les liens avec la communauté**

Le dernier et, selon certains, le plus important des rôles de la Force de réserve est de servir de lien entre les Forces canadiennes (FC) et la communauté. Les réservistes sont devenus des ambassadeurs de fait des FC auprès du public en raison des divers endroits où ils sont dispersés. Ils constituent une force favorisant l'unité nationale et rappellent aux collectivités locales le travail accompli et les services fournis par le ministère de la Défense nationale. Grâce à la Force de réserve, les FC peuvent participer au soutien des collectivités locales et obtenir leur collaboration en retour, ainsi que maintenir une présence partout au pays.

## **B. Stratégies de mobilisation**

Dans son article sur la mobilisation militaire au Canada, Peter Dawson dit ce qui suit :

Peu d'États possèdent les ressources voulues pour maintenir en temps de paix des forces armées permanentes d'une taille suffisante pour appuyer une intervention militaire prolongée ou à grande échelle. Utiliser des normes de temps de guerre pour déterminer les besoins de temps de paix n'aurait aucun sens sur les plans militaire et économique. Les niveaux de temps de paix sont fondés sur certains engagements et sur la nécessité d'avoir un « cadre d'instruction » (pour accroissement ultérieur), de déployer des forces rapidement en cas d'urgence et de maintenir la valeur dissuasive des forces. Les niveaux de temps de guerre sont fonction de la majorité des critères énumérés ci-dessus ainsi que de la nécessité d'intensifier les engagements en vigueur, de remplacer les pertes et d'accroître les effectifs afin de satisfaire à de nouveaux engagements(14).

Cette démarche se reflète dans le Livre blanc sur la Défense de 1994, dans lequel le gouvernement canadien annonce son intention d'adopter un nouveau schéma de planification de la mobilisation comprenant quatre seuils (voir les détails ci-après) : la constitution de la force, l'amélioration de la force, l'expansion de la force et la mobilisation nationale. Ce schéma prévoit « une transition progressive et méthodique des opérations courantes en temps de paix aux opérations d'intervention pouvant nécessiter divers degrés de mobilisation, y compris la mobilisation générale » (15) .

La Commission spéciale sur la restructuration des réserves approuve la révision des plans de mobilisation du MDN en fonction de ce nouveau schéma, mais elle fait observer qu'il

y aurait lieu d'adapter les structures et les missions de la Force de réserve à ces quatre seuils. De plus, le processus devrait accorder la priorité au rôle fondamental de la Force de réserve, qui est de fournir la base de mobilisation en cas de guerre (16).

En novembre 1998, le Comité de surveillance de la mise en œuvre du changement au ministère a mentionné ne pas être convaincu que l'on ait accordé une priorité suffisante à la planification de la mobilisation. Bien que le ministre ait ordonné au ministère de la Défense nationale d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de mobilisation nationale « aussitôt que possible », plusieurs dates cibles fixées pour la réalisation de cette tâche n'ont pas été respectées (17). Par exemple, le ministre avait décidé que les étapes 3 et 4 du plan de mobilisation devaient être modifiées immédiatement pour attribuer des rôles plus clairs à la Force de réserve, et en particulier à la Milice, pour ce qui est du recrutement, de l'instruction et de l'apport d'unités constituées nécessaires en cas de conflit important. Les plans concernant la révision de la troisième étape étaient censés être prêts en avril-mai 1998 et ceux de la quatrième étape, en juin 1998. En novembre 1998, aucun de ces engagements n'avait été respecté. Le 18 mars 1999, le vice-chef d'état-major de la Défense a diffusé une « directive d'exécution » dans laquelle il semble « interrompre l'élaboration de son plan de mobilisation nationale » et exprime plutôt « de vagues intentions d'orienter la mobilisation » (18).

Le Comité de surveillance souligne dans son rapport d'étape de 1998 que « l'absence d'un plan crée de l'incertitude au sein des Réserves. Ces dernières sont, en vertu de la politique gouvernementale, le fondement de la mobilisation nationale, soit l'étape 4. Cependant, dans la pratique, le Ministère a accordé de l'attention presque exclusivement à leur rôle d'augmentation [...] mais ne fait nullement mention du rôle premier de la Milice : le fondement de la mobilisation nationale » (19). Cette imprécision quant au rôle des réserves sur le plan de la mobilisation nationale perdure et, de plus, leur rôle précis dans les autres étapes de la mobilisation continue d'être mal défini. Devant l'attitude du ministère qui soutient avec insistance qu'il ne peut planifier les structures des Forces tant que les situations opérationnelles et d'autres facteurs ne seront pas connus, le Comité de surveillance lui propose « de prévoir des « situations » éventuelles et d'établir les méthodes, les processus et, par-dessus tout, la structure des Forces qui permettront de réagir adéquatement » (20). Il y aurait donc un rôle clair pour les réserves à toutes les étapes.

Les descriptions des quatre étapes de la mobilisation sont tirées principalement du Livre blanc sur la Défense de 1994 (21).

### **1. La constitution de la force**

La première étape de la réaction à une crise ou à une situation d'urgence a pour but la *constitution de la force*, qui comprend l'ensemble des mesures nécessaires pour préparer les éléments des Forces canadiennes à entreprendre des nouvelles tâches opérationnelles et à en assurer le soutien. Ces fonctions seront assumées dans les limites des ressources actuelles des Forces canadiennes et comprendront la formation et la préparation des réservistes volontaires, souvent de façon individuelle, devant renforcer la Force régulière.

### **2. L'amélioration de la force**

À la deuxième étape de la mobilisation, soit l'*amélioration de la force*, on accroît les capacités opérationnelles des forces existantes en y affectant d'autres ressources. On y passerait sans modifier de façon permanente ni la structure ni les rôles des Forces canadiennes, encore que la création d'unités temporaires ou d'éléments spécialisés pourrait se révéler nécessaire. C'est en gros le seuil de mobilisation atteint pendant la guerre du Golfe, en 1990, et dans le cadre des opérations actuelles de maintien de la paix. De nouveau, on s'attend à ce que la Force de réserve fournit du personnel, avant tout de façon individuelle, pour renforcer les unités de la Force régulière.

### **3. L'expansion de la force**

Le troisième seuil, celui de *l'expansion de la force*, a pour but d'augmenter l'effectif des Forces canadiennes, voire même certains éléments du ministère de la Défense nationale, en cas de crise ou d'urgence majeure. À ce stade, il faudrait vraisemblablement apporter des changements permanents aux rôles, aux structures et aux missions des Forces canadiennes, si ce n'est former de nouvelles unités, améliorer les installations et acquérir du matériel supplémentaire. C'est à ce niveau de mobilisation que tous les éléments des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale ont subi des changements de structure et de rôle, entre 1950 et 1952, quand le Canada a mis des forces armées à la disposition des forces multinationales des Nations Unies, en Corée, et de l'OTAN, qui venait de se former en Europe. Au troisième seuil, on procéderait à l'activation sélective des réservistes, de façon individuelle ou par unité, en faisant un appel en vertu d'un décret en conseil.

### **4. La mobilisation nationale**

Enfin, même si une guerre mondiale est fort peu probable pour l'instant, il est prudent de disposer de plans qui « ne coûtent rien », en vue d'une *mobilisation nationale* totale. L'effet de ce quatrième seuil pourrait se faire sentir dans toute la société canadienne, y compris au sein des réserves et de la société civile sans formation militaire; on n'y passerait que sur proclamation d'un état de guerre par le gouverneur en conseil, en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Dans le rapport de la CSRR, on dit qu'« il est étonnant qu'il n'existe pas de plan détaillé pour une mobilisation nationale en quatre étapes »(22).

### **C. Structure**

Tel qu'il est précisé dans la *Loi sur la Défense nationale*, la Force de réserve est un des trois éléments des Forces canadiennes(23). La Force de réserve est composée d'officiers et de militaires du rang enrôlés pour le service militaire *autre* que le service continu et à plein temps, lorsqu'ils ne sont pas en activité de service ? c'est-à-dire qu'en règle générale ils sont à temps partiel. La Force de réserve comprend les quatre sous-éléments suivants :

- la Première réserve;
- la Réserve supplémentaire;
- le Cadre des instructeurs de cadets;
- les Canadian Rangers.

Les descriptions qui suivent ont été établies à partir de divers documents récents du ministère de la Défense nationale.

#### **1. La Première réserve**

Comme l'a souligné le ministre dans son discours devant le Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants en novembre 1996, le niveau de planification de la Première réserve est de 30 000 membres. À l'heure actuelle, la Première réserve comprend environ 31 600 officiers et militaires du rang qui se sont engagés à accomplir les fonctions militaires ou l'entraînement qui peuvent être exigés d'eux.

Il existe trois classes de service s'offrant aux militaires de la Première réserve :

- Classe « A » : Cette classe comprend de brèves périodes de service de réserve comptant au maximum 12 jours consécutifs, y compris les fins de semaine et les jours fériés. Les tâches sont normalement exécutées au sein de l'unité d'appartenance du réserviste. Celui-ci reçoit une indemnité journalière venant du

budget de la Réserve.

- Classe « B » : Cette classe s'applique aux militaires servant pendant 13 jours consécutifs et plus et s'acquittant normalement de leurs fonctions ailleurs qu'au sein de leur unité de réserve, à l'appui des activités des Forces régulières et des Forces de réserve. Une classe « B » à long terme permet aux réservistes de servir pendant des périodes de six mois à un an et plus avec leurs homologues de la Force régulière. Le réserviste de classe « B » est rémunéré au taux du service de classe « A » et à même le budget de cette dernière. Le service de classe « B » portant l'annotation « A » comprend le service dans des postes établis à l'appui des activités de la Première réserve ou des Cadets. L'annotation « A » signifie que les postes doivent être comblés par des réservistes et que ces derniers sont autorisés à accomplir du service continu 365 jours par année. Ces militaires touchent la même solde que les réservistes de classe « B ».
- Classe « C » : Cette classe s'applique au service de réserve à temps plein dans un poste de la Force régulière, normalement pour une période supérieure à un an, avec droit à tous les avantages consentis à la Force régulière. Il n'y a pas de limite à la période pendant laquelle le militaire peut servir dans la classe « C » pourvu que le poste soit libre, que les fonds soient disponibles et que l'on puisse justifier de combler le poste. Le critère déterminant pour le service de la classe « C » est la non-disponibilité d'un militaire de la Force régulière pour combler le poste. Les réservistes de classe « C » touchent le même taux de solde que les militaires de la Force régulière, et leur solde vient du budget de cette dernière.

La Première réserve comprend les quatre principaux éléments suivants :

- **la Réserve navale;**
- **la Milice (la Réserve de la Force terrestre ou de l'Armée);**
- **la Réserve aérienne;**
- **la Réserve des communications.**

Elle comprend aussi environ 250 postes affectés au cadre de la Première réserve au Quartier général de la Défense nationale (plutôt qu'à une unité de réserve).

#### a. La Réserve navale

L'effectif de planification de la Réserve navale se situe entre 4 000 et 5 000 membres, le niveau actuel étant d'environ 4 000.

La mission de la Réserve navale consiste à fournir au Commandement maritime du personnel formé pour la dotation d'éléments de combat et de soutien. De plus, les réservistes de la Marine ont comme principale responsabilité de fournir des équipages entraînés pour les 12 navires de défense côtière (NDCM) chargés des tâches suivantes : missions de surveillance, surveillance des pêches, répression du trafic des drogues, surveillance de l'environnement, appréhension des immigrants illégaux et opérations de recherche et de sauvetage. En outre, la Réserve navale est chargée de la défense des ports, du contrôle du trafic maritime (UNCN), des mesures anti-mines ainsi que du soutien administratif et logistique ou du « renforcement de la flotte ».

La Réserve navale comprend 24 divisions réparties partout au Canada et relevant du Chef d'état-major des Forces maritimes. Les divisions, parfois qualifiées de « frégates de béton » (ce sont des unités statiques portant le nom de navires et se trouvant dans des bâtiments), permettent aux Forces canadiennes de maintenir une présence navale partout au Canada et, partant, de mousser les relations avec la collectivité et le public.

Selon la Commission spéciale, la Réserve navale est en « bonne condition, grâce à l'assignation de tâches précises, particulièrement la dotation en personnel des navires de

défense côtière maritime. Ce rôle a eu un impact positif sur le morale [sic] et la formation, et, en général, les réservistes de la Marine sont convaincus qu'on a besoin d'eux et qu'ils peuvent rencontrer [sic] leurs engagements »(24).

### **b. La Milice (la Réserve de la Force terrestre ou de l'Armée)**

La structure de la Milice, ordonnée selon le concept des secteurs géographiques en vigueur au Commandement de la Force terrestre, comprend présentement dix groupes-brigade du Canada (ce nombre sera ramené à neuf en novembre 1999) (25), commandés par un officier du grade de colonel et relevant du Chef d'état-major de l'Armée de terre. Ce changement entraîne l'élimination de l'ancienne structure des « districts ». Au nombre des autres changements, on maintient les quatre quartiers généraux de secteur existants, qui seront réorganisés et qui prendront désormais l'appellation de quartiers généraux divisionnaires.

Il existe présentement 133 unités de réserve établies dans 115 endroits au pays. Aux fins de la restructuration, la viabilité de chacune des unités de la Milice sera évaluée en fonction des critères suivants : besoins opérationnels; capacité de recruter et de conserver un effectif réel; capacité de mener l'entraînement individuel et collectif; soutien de la Force régulière; rentabilité, performance historique et Honneur de bataille; et liens avec la communauté(26). Il y aura mise en œuvre de la Dotation totale de l'Armée (DTA), qui comprend une structure commune de grades pour la Milice et les unités de la Force régulière et il y aura révision des nouvelles unités de l'Escadre de soutien en cas d'urgence (ESCU) de façon que les unités superflues ou excédentaires puissent être considérées pour des rôles dans l'ESCU. Cette restructuration se déroulera selon des plans élaborés par le Commandement de la Force terrestre et vise à créer une structure d'armée plus cohésive comprenant moins d'infrastructure et de frais généraux.

L'effectif actuel est d'environ 24 000 réservistes, y compris les membres de l'effectif en non-activité et ceux qui sont en voie de faire l'objet d'une libération, ce qui fait de la Milice le plus vaste élément de la Première réserve. Pour la première fois depuis de nombreuses années, l'effectif de la Milice est supérieur à celui de l'armée régulière. Selon le rapport de rendement du MDN pour la période prenant fin le 31 mars 1998, il est prévu que le nombre de miliciens sera ramené à 18 500 (avec la possibilité de passer à 20 500).

La Milice a pour mission d'améliorer la capacité de dissuasion des Forces canadiennes et d'appuyer la Force régulière dans l'exécution de tâches de temps de paix, y compris des déploiements opérationnels périodiques, ainsi que des opérations de maintien de la paix et d'aide au pouvoir civil (dans les situations d'urgence), c'est-à-dire fournir des militaires, des sous-unités et des unités entraînés pour augmenter l'élément de la Force régulière. Les déploiements peuvent comprendre des éléments des blindés, de l'artillerie, du génie ou de l'infanterie ainsi que des bataillons des services et des compagnies médicales. La Milice peut également servir de fondement à la mobilisation.

Le Canada n'étant doté que d'une petite armée régulière et comprenant un territoire vaste à la population éparsse, ce n'est que grâce à la Milice qu'il peut maintenir dans de nombreuses collectivités une présence de l'Armée. On appuie des activités qui favorisent l'acquisition de qualités de citoyen et font progresser l'unité nationale, y compris des cérémonies militaires en des occasions comme le Jour du souvenir.

### **c. La Réserve aérienne**

La Réserve aérienne a pour rôle de rehausser la capacité d'intervention de la Force aérienne en cas d'urgence nationale et d'appuyer l'élément de la Force régulière dans le cadre de l'exécution des tâches de temps de paix sous le commandement du Chef d'état-major de la Force aérienne.

Le niveau de planification de la Réserve aérienne permet de porter à 2 500 réservistes l'effectif pour l'année financière 1998-1999 et à 3 000, pour l'année financière 1999-2000. Le 31 mai 1998, l'effectif total de la Réserve aérienne était de 1 785 membres.

La Réserve aérienne fait partie intégrante de la Force aérienne totale, la majorité des unités de réserve ayant été fusionnées avec leurs homologues de la Force régulière pour former des unités intégrées. Les réservistes de l'Air travaillent désormais à bord de presque tous les types d'aéronef faisant partie de la flotte des Forces canadiennes. L'élément de la Réserve aérienne de ces unités permet de maintenir les coûts à un niveau abordable tandis que le regroupement de membres de la Force régulière et de la Réserve permet l'optimisation des seuils de préparation et de maintien en puissance qu'exige l'exécution du mandat de la Force aérienne. Bon nombre de réservistes de l'Air ont participé à des opérations récentes de l'ONU et de l'OTAN ainsi qu'à des opérations intérieures, y compris à des activités de recherche et de sauvetage, de transport léger et de surveillance maritime, prenant ainsi la relève du personnel de soutien de la Force régulière et du personnel de vol et au sol.

#### **d. La Réserve des communications**

L'effectif annuel moyen de la Réserve des communications est d'environ 1 900 membres répartis dans 23 unités au sein de cinq groupes régionaux. Selon la trousse d'information du MDN et des FC figurant dans le site Web du Ministère, les escadrons de transmission en campagne de la Milice doivent être rétablis et l'effectif de la Réserve des communications ramené à 1 500 membres.

Le rôle de la Réserve des communications est de fournir des renforts aptes au combat, qu'il s'agisse de particuliers ou de sous-unités, chargés d'appuyer les opérations de gestion de l'information et d'information. À titre d'exemple, signalons qu'elle fournit le personnel de renfort des unités de la Force régulière du Commandement des communications et du Commandement de la Force terrestre et prend part à des opérations de maintien et de rétablissement de la paix ainsi qu'à des opérations relatives aux situations d'urgence civiles. La Réserve des communications appuie également d'autres unités des Forces régulières et de réserve au cours d'exercices et de déploiements opérationnels. Elle possède le matériel de communications stratégique et les véhicules nécessaires à l'entraînement et au déploiement.

La Commission spéciale souligne que la Réserve des communications « est en bonne condition et est très avancée dans la mise en œuvre de la Force totale » et recommande que l'élément des transmissions soit transféré au Commandement de la force terrestre(27).

#### **2. La Réserve supplémentaire**

Selon la Commission spéciale, « la Première réserve peut contribuer un nombre considérable d'individus qualifiés ». Par conséquent, elle recommande « que les membres licenciés honorablement soient automatiquement transférés à la Réserve supplémentaire [...] qui peut contribuer considérablement et est essentielle à la mobilisation nationale » (28). Le ministre n'a pas accepté cette recommandation.

La Réserve supplémentaire comprend quelque 15 000 officiers et militaires du rang qui peuvent être des personnes à la retraite de la Force régulière, de la Première réserve ou du Cadre des instructeurs de cadets. Ces personnes ne sont pas tenues de remplir leurs fonctions ni de s'entraîner, sauf lorsqu'elles sont en service actif. Elles constituent un bassin de personnel ayant reçu une formation militaire et susceptible d'être rappelé en cas d'urgence. Des spécialistes civils sont aussi enrôlés en cas de nécessité.

La Réserve supplémentaire est divisée en deux parties :

- la Réserve supplémentaire disponible;
- la Réserve supplémentaire d'attente.

#### **a. La Réserve supplémentaire disponible (RSD)**

La RSD est composée de gens possédant des compétences militaires à jour, physiquement aptes au service militaire et disponibles immédiatement pour le service. Les membres de la RSD sont des anciens de la Force régulière ou de la Première réserve, des personnes qualifiées d'autres sous-éléments de la Force de réserve et des personnes sans expérience militaire antérieure et possédant des aptitudes ou des compétences spéciales pour lesquelles il existe un besoin militaire. Ces réservistes se sont portés volontaires en vue de se présenter au travail dans les périodes d'urgence nationale ou de mobilisation avant d'être placés en service actif par le gouverneur en conseil.

#### **b. La Réserve supplémentaire d'attente (RSA)**

La RSA regroupe d'anciens militaires de n'importe quel élément ou sous-élément des Forces canadiennes et des personnes sans expérience militaire préalable qui possèdent des aptitudes ou des compétences spéciales. Ces personnes ne possèdent aucune compétence militaire à jour et ne sont pas réputées être immédiatement disponibles pour entreprendre des tâches en période d'urgence nationale si jamais elles sont appelées à prendre du service actif par un décret du gouverneur en conseil.

### **3. Le Cadre des instructeurs de cadets (CIC)**

Le Cadre des instructeurs de cadets comprend environ 6 500 officiers qui ont entrepris d'accomplir les fonctions militaires et l'instruction qui peuvent être exigées d'eux mais dont les fonctions premières sont la supervision, l'administration et la formation des cadets de la Marine, des cadets de l'Armée et des cadets de l'Air. Chaque année, de septembre à juin, jusqu'à concurrence de 62 000 cadets de 12 à 18 ans participent à des défilés et s'entraînent de façon hebdomadaire. Plus de 20 000 cadets participent chaque année à des camps d'été. Bien que les officiers du CIC soient membres des Forces canadiennes, les cadets dont ils assurent la supervision ne le sont pas. Selon la Commission spéciale, le CIC accomplit un « excellent » travail.

### **4. Les Canadian Rangers**

Les Canadian Rangers ont été formés en 1947 et comptent actuellement près de 3 000 membres de tous les grades. Les Rangers comptent cinq Groupes de patrouille comprenant 130 patrouilles situées en Colombie-Britannique, dans le territoire du Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest, en Alberta, au Manitoba, en Ontario, au Québec et à Terre-Neuve.

Ces volontaires sont prêts à prendre du service en cas d'urgence, mais ils ne sont pas tenus de suivre chaque année une formation militaire organisée pour être considérés en activité. Ils ne sont obligés de servir que lorsqu'ils sont placés en service actif. Les Rangers doivent être en bonne santé et capables de subsister à partir des ressources accessibles. Leur rôle consiste à assurer une présence militaire dans les régions peu peuplées, les régions du Nord, les régions côtières et les régions isolées du Canada, où il ne serait ni pratique ni rentable d'envoyer d'autres éléments des Forces canadiennes.

Les Rangers évoluent habituellement à titre individuel, et, dans le cadre de leurs activités civiles, signalent toute activité douteuse ou irrégulière dans leur secteur respectif. Ils recueillent aussi des renseignements détaillés concernant leur zone locale, renseignements susceptibles de leur être utiles dans leurs autres tâches ou de revêtir de l'importance pour les Forces canadiennes. Selon le Ministère, « ces services ne sont en général pas rémunérés. Le taux de solde équivalent de la Réserve est versé au titre des

exercices locaux d'entraînement, des opérations terrestres de recherche et de sauvetage et de la participation à d'autres exercices des Forces canadiennes en tant que guides, conseillers ou instructeurs de survie » (29). En situation d'urgence, les Rangers participent à des mesures immédiates de défense locale jusqu'à l'arrivée d'autres forces.

La Commission spéciale constate que « les Canadian Rangers accomplissent un excellent travail et applaudit le programme d'amélioration ainsi que les essais du Programme de Rangers juniors » (30).

Un autre programme, à savoir le programme Bold Eagle, qui a vu le jour en Saskatchewan et qui a ensuite été étendu à toutes les provinces des Prairies, mérite aussi d'être signalé. Il constitue une tentative de recrutement d'Autochtones canadiens dans la Réserve des Forces canadiennes.

#### **D. Questions opérationnelles**

Selon le Comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes :

La réforme actuelle des Réserves constitue une bonne vérification ponctuelle de la mise en œuvre par le Ministère du concept de la Force totale, qui est en place depuis la parution du Livre blanc sur la défense de 1987. À l'heure actuelle, la Marine et la Force aérienne semblent bien fonctionner en tant que commandements de la Force totale, mais ça ne semble pas être le cas de l'Armée de terre, dont les chefs semblent réticents à accepter les vastes ramifications de la Force totale (31).

##### **1. Le recrutement**

Le recrutement dans les réserves était auparavant l'apanage des unités de réserve, mais la responsabilité de cette tâche a été transférée aux centres de recrutement locaux des Forces canadiennes (CRFC) à la fin des années 80. À l'heure actuelle, ces CRFC se chargent de la sélection et de l'enrôlement des membres de l'effectif de la Force régulière et de la Force de réserve. Le processus de recrutement pour tous les services des deux forces est identique et se fonde sur des exigences et des normes communes.

Le Canada étant un pays de plus en plus urbain puisque de 78 à 85 p. 100 de sa population habite dans de grands centres, il est plus difficile qu'auparavant de faire du recrutement dans les petits secteurs ruraux. Pour résoudre ce problème, les CRFC envoient des équipes de recrutement mobiles dans les régions éloignées et les manèges militaires. Selon des détracteurs, cette façon de faire ne tient pas véritablement compte du potentiel des régions rurales du Canada; toutefois, d'autres estiment cependant que l'on fait contrepoids à ce déséquilibre en adoptant des initiatives du type de celle des Rangers. De plus, en vertu du système de recrutement en vigueur, les unités de milice locales demeurent largement responsables d'attirer des recrues; les CRFC ont tendance à ne s'occuper que de la paperasserie, aux fins des entrevues, de l'établissement des dossiers, des examens médicaux et de la recommandation d'un code d'emploi militaire. Selon la Commission spéciale, cette centralisation « devrait produire des économies, et elle convient dans le contexte de la Force totale qui tente de minimiser [sic] la différenciation entre les éléments de la Régulière et de la Réserve » (32).

Malheureusement, le mauvais côté de ce processus tient au fait que la bureaucratie ? par exemple procéder à une vérification de la fiabilité au sein du ministère avant l'enrôlement d'une recrue ? peut entraîner des retards d'au moins six mois. Par conséquent, de nombreux candidats prometteurs abandonnent le processus et se tournent vers d'autres débouchés. Il s'agit pour les unités de réserve locales d'une source de frustration constante et d'embarras personnel contre laquelle elles ne peuvent à peu près

rien faire compte tenu de l'autonomie des CRFC. La Commission spéciale a reçu de nombreuses plaintes à ce sujet. De nombreux commandants de la Réserve ont dit qu'il faut que « les unités redeviennent responsables du recrutement ». La Commission n'est pas convaincue que ce soit là une solution souhaitable. Elle a plutôt recommandé que le ministère de la Défense nationale envisage l'adoption d'une politique d'« enrôlement conditionnel » et s'efforce de compléter le processus « en un mois » (33) .

La Réserve fait face à un deuxième problème de recrutement, soit la tendance au sein du gouvernement, y compris dans la Force régulière, d'adjuder à des civils des services spécialisés à court terme. Selon la Commission spéciale, cette situation donne naissance à deux sous-problèmes interreliés. Premièrement, les unités de réserve pourraient, si elles étaient mises au fait des besoins de spécialistes de la Force régulière, cibler leur recrutement en conséquence. Deuxièmement, la Force régulière pourrait d'abord se tourner vers les unités de réserve avant de recruter directement des spécialistes du secteur civil. Selon les recommandations de la Commission spéciale, l'harmonisation des compétences civiles et militaires pourrait contribuer à régler ces problèmes (34) .

Par conséquent, le ministre a adopté diverses politiques ayant pour objet de veiller à ce que la Force régulière cherche à satisfaire à ses besoins en spécialistes en faisant d'abord appel à des réservistes, d'aider la Force de réserve à cibler le recrutement sur les spécialistes requis et d'harmoniser les compétences civiles et militaires en vertu du Programme d'équivalences militaires des Forces canadiennes (PEMFC). Le PEMFC est un programme cadre qui s'applique à la grandeur des FC et qui accordera des qualifications partielles ou complètes des FC dans le cas d'expérience et de qualifications civiles reconnues. Des lignes directrices sont en cours d'élaboration pour évaluer les équivalences éventuelles, et on a prévu la mise en œuvre de la politique et du programme au plus tard en avril 1999. Des difficultés relatives à la gestion de systèmes pertinents de données et de gestion pour les réserves signifient cependant que les systèmes nécessaires à cette fin ne seront pas exploitables avant l'an 2003. Le Comité de surveillance souligne que les progrès dans ces domaines d'administration « semblent plutôt lents » et qu'à moins que les attitudes et les institutions ne changent, « les questions relatives au personnel des réserves sont reléguées au bas de l'échelle des priorités du Ministère »(35).

## **2. La formation et l'équipement**

En vertu du concept de la Force totale, les Forces canadiennes ont arrêté le principe selon lequel les membres des Forces régulière et de réserve doivent être formés de façon à satisfaire aux mêmes normes ou groupes professionnels militaires pour les mêmes tâches. De plus, comme l'on met davantage l'accent sur le rôle des réserves sur le plan du renforcement, la qualité de l'instruction est essentielle. Selon la preuve présentée à la Commission spéciale, les réserves sont en mesure d'atteindre un niveau d'efficacité « essentiellement équivalent » à celui de la Force régulière, « du moins après trois mois d'instruction préparatoire »(36). Toutefois, bon nombre de personnes soutiennent qu'il n'y a pas assez de journées d'instruction pour les réservistes, en grande partie en raison des restrictions budgétaires.

Qui plus est, le système d'instruction actuel ne semble pas assez souple pour satisfaire aux besoins spéciaux des réservistes. À titre d'exemple, on a dit que les cours offerts par la Force régulière pour rehausser les compétences techniques et de leadership des réservistes étaient trop longs, surtout pour ceux qui occupent un emploi à temps plein. Pour corriger ce problème, la Commission a recommandé que ces cours soient divisés en de plus brefs modules offerts sur de plus courtes périodes.

Selon un des membres de la Commission, les réserves doivent à la fois « repenser le système d'instruction individuelle » et « remettre l'accent sur l'apprentissage en équipe »(37) . Voici les façons possibles d'améliorer l'efficience, la rentabilité et l'efficacité de l'instruction des réserves : utiliser des trousse de formation, des simulateurs et du matériel didactique par modules normalisés; étudier les possibilités de

formation à distance; utiliser des systèmes d'enseignement vidéo interactifs et des logiciels spécialisés d'instruction individualisée; veiller à ce qu'il ait assez d'armes et d'autres matériels, d'installations d'enseignement de haute technologie et d'instructeurs qualifiés (qui pourraient venir de la collectivité locale). De telles améliorations coûteraient cher, mais bon nombre de personnes ont souligné qu'il serait vraisemblablement encore plus onéreux de ne pas moderniser le système de soutien de l'instruction des réserves.

Enfin, des périodes d'instruction communes plus fréquentes intégrant des éléments des Forces régulière et de réserve à tous les niveaux pourraient se traduire par une meilleure formation qui serait plus rentable, étant donné qu'il y aurait partage de matériel et de compétences. Cet aspect est important sur le plan de la mise en œuvre efficace du concept de la Force totale en vertu duquel des membres des Forces régulière et de réserve serviraient et travaillerait ensemble au sein de toutes les unités à tous les niveaux des quartiers généraux.

Selon les constatations de la Commission spéciale, « un des principaux problèmes des réserves est la facilité avec laquelle une personne peut impunément s'abstenir de participer à des séances d'instruction régulières ou encore tout simplement quitter les réserves après une brève période ». Ce manque perçu d'engagement de la part de certains réservistes peut être une cause importante de formation inefficace, particulièrement au sein de la Milice, étant donné qu'il signifie que l'instruction de base doit être répétée, ce qui laisse peu ou pas de temps pour du travail plus avancé et plus stimulant. (Les façons de résoudre le problème d'attrition dans les réserves sont abordées plus loin.)

Même si l'instruction s'améliore, cependant, les réserves ne peuvent être ni plus crédibles ni plus efficaces si elles n'obtiennent pas d'équipement plus approprié. On a dit aux membres de la Commission spéciale « que quelques soldats n'avaient jamais vu, et encore moins reçu de l'instruction sur l'équipement qu'ils étaient appelés à manier avec compétence » (38). L'établissement de Centres de soutien de l'entraînement de la milice (CSEM) dans chacun des cinq secteurs de commandement dans la foulée du Livre blanc de 1987 a amélioré de façon marquée la qualité et l'efficience de l'instruction et apporté dans une certaine mesure des solutions aux problèmes d'équipement ou de manque d'équipement. Compte tenu des restrictions budgétaires actuelles, des arrangements supplémentaires, comme l'établissement de périodes d'instruction communes ou la mise en commun d'équipement par des unités situées au sein du même secteur géographique pourraient permettre d'apporter une solution à ces pénuries au niveau local.

En réponse à ces recommandations, le ministre de la Défense nationale a accepté de rendre les cours plus accessibles aux réservistes, dans la mesure du possible, en les divisant en tranches de deux à trois semaines. Le ministre a aussi décidé d'intégrer davantage les membres de la Force régulière et les Réservistes, en exigeant qu'ils servent dans les formations de l'un et de l'autre. Pour faciliter ce processus, les barrières administratives qui séparent la Force régulière et la Force de réserve seront rendues plus perméables, de façon à permettre le service continu et ininterrompu entre les deux éléments. Enfin, les FC identifieront l'équipement nécessaire à l'instruction et adopteront des dispositions en vue de le regrouper de façon à ce que les unités puissent y avoir accès de façon régulière (39).

### **3. Le déploiement**

Dans la plus grande partie du monde, il est de pratique courante pour les réserves des forces armées d'être composées de citoyens ordinaires qui exercent un emploi à temps plein, mais qui sont formés et équipés de façon à pouvoir être déployés si le besoin s'en fait sentir (40). Ce n'est pas le cas au Canada où, sauf en vertu d'un décret en conseil, les réservistes, bien qu'ils soient formés, ne peuvent être déployés à moins qu'ils ne se portent volontaires. Par conséquent, le service au sein de la Première réserve au Canada peut être consensuel ou obligatoire. Ainsi, avec son consentement, un membre de la Première réserve peut être employé avec un autre sous-élément de la Force de réserve ou

avec la Force régulière. Parallèlement, selon la *Loi sur la Défense nationale*, les membres de la Première réserve peuvent être appelés à des fins de service et de formation obligatoires dans les circonstances suivantes :

- lorsque le gouverneur en conseil les met en service actif n'importe où au Canada ou à l'étranger, n'importe quand, en raison d'un état d'urgence relatif à la défense du Canada ou à la suite d'engagements internationaux pris par le Canada;
- lorsque le gouverneur en conseil déclare l'existence ou l'imminence d'une catastrophe nationale;
- dans toute situation où une émeute ou des troubles nécessitent une intervention du fait de l'impuissance des autorités civiles à les réprimer; les réservistes peuvent alors être appelés à prêter main-forte au pouvoir civil (dans de tels cas, le procureur général d'une province doit adresser au Chef d'état-major de la Défense ou à une personne désignée par ce dernier une demande officielle requérant l'aide de la réserve);
- pour une période d'instruction (d'une durée maximale de 15 jours pour le service de réserve de classe « B » et de 60 jours pour le service de réserve de classe « A »);
- dans toute autre circonstance jugée nécessaire par le gouverneur en conseil<sup>(41)</sup>.

En ce qui a particulièrement trait au déploiement de la Milice dans le cadre d'opérations des Nations Unies, le Chef d'état-major de la Force terrestre (CEMFT) a rendu public le 8 mai 1998 un énoncé de politique qui autorise les commandants en déploiement à inclure jusqu'à concurrence de 20 p. 100 de réservistes dans leur(s) unité(s). Le Conseil des Forces armées a éliminé les prescriptions relatives au pourcentage limite en septembre 1998, mais confirmé que la limite des 20 p. 100 continuerait d'être utilisée à des fins de planification<sup>(42)</sup>.

Depuis 1991, les engagements opérationnels du Canada ont été accueillis de façon très positive par les réservistes, et l'objectif fixant à 20 p. 100 la participation de ceux-ci à tout engagement outre-mer a parfois été dépassé. À titre d'exemple, signalons que les réservistes représentaient plus de 40 p. 100 des effectifs de combat à l'occasion des premiers déploiements du Canada dans l'ancienne Yougoslavie, et qu'un militaire des forces terrestres sur six déployés outre-mer depuis 1991 est un réserviste. La Réserve est également intervenue à l'occasion d'urgences nationales comme les inondations au Manitoba en 1997, situation où les réservistes représentaient quelque 10 p. 100 des effectifs militaires déployés.

Dans son énoncé, le CEMFT accordait également aux commandants en déploiement le pouvoir discrétionnaire d'utiliser des éléments de réserve constitués (c.-à-d. des sections ou des pelotons) et d'employer des officiers subalternes qualifiés de la réserve à des postes de commandement en se fondant sur le succès de la mission et le bien-être du personnel de l'unité. Dans l'utilisation des réservistes, les commandants doivent tenir compte d'un certain nombre de facteurs, notamment « les coûts additionnels associés au renfort de la Réserve, le temps nécessaire pour amener les réservistes à un état de préparation et la capacité de la force de campagne de s'autosuffire sans renfort »<sup>(43)</sup>. Ces modalités sous-tendent un accroissement possible des rôles de la réserve dans le cadre de missions opérationnelles, mais le caractère discrétionnaire de la décision d'un commandant concernant la taille et le rôle de l'apport de la réserve n'encouragera pas nécessairement le recours à des éléments constitués de la Milice. Le Comité de surveillance a manifesté de l'inquiétude devant le fait que « les commandants, du fait qu'ils n'accordent pas un statut prédéterminé à la Milice pour les déploiements opérationnels, sont peu motivés à inclure des éléments constitués [pelotons ou sections] de la Milice »<sup>(44)</sup>. Le Comité de surveillance a depuis lors soutenu que si des éléments constitués étaient intégrés au moins aux niveaux un et deux de la mobilisation (constitution et amélioration de la force), le Ministère pourrait, entre autres choses, créer « des conditions de planification et de déploiement [qui] favoriseraient le leadership et la formation des réservistes »<sup>(45)</sup>.

Un dernier problème connexe concerne le traitement dont font l'objet les réservistes après un déploiement. Certains ont mentionné que les réservistes qui participent à des missions opérationnelles ne bénéficient pas à leur retour d'un traitement comparable à celui de leurs homologues de la Force régulière. Par conséquent, la Commission spéciale a fait une recommandation selon laquelle, après un déploiement, « [o]n doit allouer suffisamment de temps pour une transition ordonnée d'une unité régulière à une unité de réserve, pour des évaluations médicales et dentaires adéquates, et pour une bonne évaluation de la prédisposition de l'individu au syndrome de stress post-traumatique »(46). Le ministère a accepté cette recommandation sans la modifier.

#### **4. Le financement**

Selon le Guide de planification de la défense de 1999, les niveaux d'effectifs pour la Réserve continuent de dépendre du financement, tandis que la Force régulière se voit attribuer des niveaux précis de personnel. Un tel financement ponctuel porte atteinte à la capacité des réserves de s'acquitter de leurs trois rôles. De plus, l'aptitude des réserves à fournir du personnel hautement qualifié à des fins de renfort (ce qui correspond à leur rôle prédominant à l'heure actuelle) est directement tributaire de son aptitude à recruter, à former et à faire progresser le personnel ainsi qu'à le conserver à son effectif. Toutes ces activités ont souffert des réductions. Par conséquent, il est difficile de tenir les unités de réserve responsables des lacunes qui ont résulté sur les plans du commandement et du contrôle. Selon le Comité de surveillance, pour que les Forces de réserve demeurent efficaces, elles devront être intégrées dans les étapes initiales du processus global d'établissement des budgets(47).

Le ministre de la Défense nationale a reconnu qu'il y a lieu d'évaluer l'attribution et le contrôle de fonds à la Milice (en particulier), étant donné que la Force régulière a tendance à refiler les réductions à la Réserve sans être pleinement consciente des répercussions de ce geste. En réaction, le ministre a accepté les quatre recommandations de la Commission spéciale à cet effet. Premièrement, chaque unité de la Milice se verra garantir des fonds équivalant à quatre jours de formation par mois pour chacun de ses membres effectifs pour la période de septembre à mai, et ces jours devront être consacrés entièrement et directement à l'instruction. Deuxièmement, le ministère « évaluera » le niveau de financement nécessaire à l'exercice du commandement, du contrôle et de l'administration des unités, et ces dernières seront financées en conséquence. Troisièmement, les fonds nécessaires accompagneront toute délégation des tâches (notamment en matière d'instruction collective) aux unités. Enfin, les unités de réserve se verront déléguer une autorité et une flexibilité accrues pour gérer le budget lié aux opérations et à l'entretien de leurs unités et de leur infrastructure (48) .

Malheureusement, le Comité de surveillance n'est toujours pas convaincu que l'Armée sera en mesure de mettre en œuvre ces recommandations liées au budget. L'incertitude concernant le financement de la Force de réserve pourrait mettre en péril l'aptitude de nombreuses unités à demeurer viables selon les normes du MDN, de sorte que même des unités ancrées dans l'histoire et ayant reçu les honneurs de bataille pourraient faire l'objet d'un démantèlement ou d'une fusion(49).

#### **5. La rémunération et les avantages sociaux**

Une des plaintes maintes fois faite à la Commission spéciale a trait au système de solde de la réserve : « [...] les réservistes étaient des mois sans être payés et [...] lorsqu'ils étaient payés, le montant de la solde était erroné et devait être recalculé »(50). La Commission a fait plusieurs recommandations visant à corriger cette situation, et l'une d'elles préconise que le ministère intègre totalement les systèmes de la solde et du personnel des Forces régulière et de réserve. Le ministère est en train de mettre en œuvre cette recommandation.

Les auteurs du rapport de la Commission spéciale réitèrent la position adoptée par le

ministère, selon lequel la solde des réservistes devrait continuer à être légèrement inférieure (environ 85 p. 100) à celle des membres de la Force régulière. Pour justifier cet écart, on invoque le fait que les membres de la Force régulière doivent être prêts à être déployés en tout temps dans le cadre d'opérations menées à l'intérieur comme à l'extérieur du Canada. Toutefois, en dépit de la règle des 85 p. 100, la Commission a aussi relevé plusieurs inégalités dans les barèmes de solde de la réserve, qui varient non seulement selon le grade et les catégories de solde, mais aussi selon le nombre d'heures de service. À titre d'exemple, signalons que les caporaux de la réserve ont droit à 67,7 p. 100 du taux de solde de la Force régulière, tandis que les soldats de réserve à leur entrée dans les Forces touchent une solde plus importante que leurs homologues de la Force régulière. Devant cette disparité, la Commission spéciale a recommandé que le ministère veille à ce que le seuil des 85 p. 100 soit considéré comme un *minimum* en ce qui concerne le taux de solde de chacun des grades.

En 1997, le ministère a établi un Système de solde révisé de la Réserve (SSRR) à volets multiples, et réaffirmé son engagement de veiller à ce que la solde des réservistes de tous grades respecte le seuil des 85 p. 100. De plus, des ajustements fondés sur le principe de la comparabilité de la rémunération qui étaient auparavant limités aux membres de la Force régulière s'appliquent désormais aux réservistes. Les pilotes, médecins, dentistes et avocats obtiennent une rémunération supplémentaire, et des indemnités de vacances et de spécialiste sont présentement adoptées pour tous les membres de la Réserve. Le SSRR est pour la première fois entré en vigueur dans le Secteur de l'Atlantique de la Force terrestre, et on s'attendait à ce qu'il soit en œuvre partout au pays à la fin de 1997.

En plus de corriger les disparités sur le plan de la solde, le ministère devait adopter un Projet d'information intégré de la Réserve (PIIR) qui aurait compris des données concernant la gestion du personnel et de l'instruction, le contrôle budgétaire et le soutien logistique des réserves. Toutefois, le PIIR a été annulé et doit être remplacé par le logiciel *PeopleSoft*, logiciel de gestion des ressources humaines présentement utilisé par d'autres ministères du gouvernement du Canada. Ce système intégré de solde pour les Forces régulières et de réserve est censé entrer en vigueur au plus tard en avril 2001(51).

Au fil des ans, le programme des avantages sociaux destiné aux réservistes a été beaucoup amélioré. Selon la Commission spéciale, « [i]l existe une impression commune chez les réservistes à l'effet [sic] que leurs avantages sociaux ne correspondent pas à ceux dont jouissent les membres réguliers des Forces canadiennes » (52). Dans l'ensemble, cependant, les avantages consentis aux réservistes ont été comparables à ceux qui sont accordés aux membres de la Force régulière depuis l'adoption d'un nouveau régime d'avantages en 1990. Celui-ci comprend le régime provincial d'assurance-santé et la participation à quatre régimes d'assurance collective : le régime d'assurance collective chirurgicale-médicale, le régime de soins dentaires à l'intention des personnes à charge des militaires des FC, le régime d'assurance en cas d'invalidité prolongée de la Réserve et le régime d'assurance des officiers généraux de la Réserve. Il y aussi le régime d'assurance temporaire de la Réserve (RATR), qui est un régime d'assurance-vie, et le régime de soins dentaires de la Réserve des Forces canadiennes. Plus récemment, les réservistes ont obtenu le droit de voyager à bord des aéronefs militaires lorsqu'ils ne sont pas de service, ainsi que de participer à d'autres régimes de santé, dont le Régime de soins de santé de la fonction publique, le Régime d'assurance-revenu militaire et le régime de congés/prestations de maternité et d'invalidité prolongée(53).

Le domaine des pensions est un de ceux où les avantages des réservistes diffèrent de façon marquée de ceux des membres de la Force régulière(54). Les réservistes ne sont pas protégés par la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* et n'ont pas droit à quelque pension que ce soit après avoir servi dans la Force de réserve. De plus, à la différence des membres de la Force régulière, les réservistes ne peuvent faire reconnaître leur service dans la réserve pour les fins d'une contribution au régime de pension que s'ils ont servi pendant une période continue d'au moins six mois. Soucieux

de corriger ce problème, le ministère a créé en septembre 1997 l'Allocation de retraite de la Force de réserve (ARFR). En résumé, l'ARFR (qui ne s'applique pas aux 5 000 officiers du Cadre des instructeurs de cadets) n'est pas une pension et constitue plutôt une forme d'indemnité de départ fondée sur le système d'indemnité de départ de la Force régulière. Ce régime, qui a un effet rétroactif à avril 1997, permet à un réserviste comptant 30 années et plus de service de toucher sept jours de solde par année de service jusqu'à concurrence de 210 jours. Les personnes comptant plus de 10 ans mais moins de 20 ans de service peuvent toucher une rémunération correspondant à 3,5 jours de solde par année. Les réservistes comptant moins de 10 années de service n'ont pas droit à cet avantage.

Tout réserviste victime d'une blessure ou d'une maladie pendant qu'il effectue du service de réserve est rémunéré pendant qu'il est à l'hôpital ou qu'il attend de réintégrer son emploi civil. Dans un cas d'invalidité grave, cette indemnisation peut s'appliquer jusqu'à ce que débutent les paiements d'une pension d'invalidité en vertu de la *Loi sur les pensions*. L'indemnité correspond au taux de solde en vigueur au moment de la blessure ou de la maladie qui a entraîné l'invalidité.

Enfin, au milieu des années 90, il a été reconnu que certains militaires participant à des opérations de maintien de la paix avaient besoin d'aide pour faire face au stress dû à un incident critique. Des mesures ont été adoptées afin de préparer les militaires de façon plus pertinente avant leur déploiement. De nombreux réservistes de retour au pays qui, auparavant, n'avaient pas accès à des services destinés à les aider à faire face au stress dû à des incidents critiques font désormais partie d'un programme ayant pour objet de communiquer régulièrement avec tous les gardiens de la paix après leur déploiement.

## **6. Le régime de promotion**

On trouve très peu de renseignements dans les documents au sujet du régime de promotion de la Force de réserve. Toutefois, deux préoccupations qui affectent les réservistes semblent resurgir régulièrement. La première a trait au manque de disponibilité de cours techniques et de cours de leadership ainsi qu'au manque d'accès à ces cours, qui sont nécessaires pour obtenir de l'avancement. La progression en grade de nombreux réservistes semble avoir été entravée par leur incapacité de participer à des séances de formation offertes par la Force régulière. Il a déjà été question auparavant dans le présent document des solutions possibles à ce problème, comme rendre l'entraînement plus flexible.

Le deuxième problème tient au fait que de nombreux réservistes subissent une baisse d'un grade lorsqu'ils participent à des missions opérationnelles, notamment à des missions de maintien de la paix. À l'heure actuelle, les réservistes de classe « C » ont droit au taux de la Force régulière auquel ils sont admissibles *en fonction des normes s'appliquant à la Force régulière*, ce qui n'est pas nécessairement le taux applicable à leur grade effectif. Bon nombre de réservistes acceptent l'explication selon laquelle ce traitement se fonde sur le fait qu'ils ont moins d'expérience que les membres de la Force régulière pour s'acquitter des tâches d'un poste donné, mais la Commission spéciale maintient que ces réductions constituent une forme de discrimination. Le Comité de surveillance a signalé que le sous-ministre adjoint – Ressources humaines examine cette politique. Si elle est modifiée, les réservistes de classe « C » ne seront pas tenus d'abandonner leur grade pour combler des postes donnés(55).

## **7. L'attrition**

Bien que le taux d'attrition dans le secteur militaire au Canada soit en gros comparable à celui d'autres pays, soit entre 25 et 30 p. 100 annuellement, ce phénomène est considéré comme un problème au sein des réserves canadiennes et plus particulièrement dans la Milice. Cette situation tient en partie au fait qu'environ 35 p. 100 des réservistes sont des étudiants qui fréquentent l'école secondaire ou le collège et que les niveaux d'attrition

augmentent lorsqu'ils ont terminé leurs études. De plus, comme il en va au sein de tout organisme bénévole, les insatisfaits sont susceptibles de faire connaître leur mécontentement en s'en allant. Ces départs peuvent être onéreux pour les Forces canadiennes, étant donné que de faibles taux de maintien à l'effectif ramènent sur le tapis le coût manifeste et répétitif d'avoir continuellement à former de nouveaux membres du personnel.

Au nombre des motifs les plus fréquemment cités pour justifier un départ de la Réserve, mentionnons les conflits avec un emploi civil, les obligations scolaires et familiales et, sur une note positive, la décision de s'enrôler dans la Force régulière. Les Forces canadiennes ne peuvent rien faire à l'égard de la majorité des motifs invoqués, sauf pour ce qui est du manque de sécurité d'emploi. C'est là un obstacle important pour les réservistes qui doivent demander un congé à leur employeur civil en vue de participer aux cours de formation ou aux déploiements annuels. Le Conseil de liaison des Forces canadiennes ou CLFC (qui portait autrefois l'appellation de Comité national d'appui aux employeurs) a tenté de persuader les sociétés et entreprises d'intégrer la sécurité d'emploi dans les contrats de travail de leurs employés réservistes. Malheureusement, la pression morale exercée par le CLFC ne s'est pas traduite par une amélioration marquée du soutien volontaire des réservistes par les employeurs. Le gouvernement a essayé de montrer la voie à suivre en intégrant des dispositions particulières à l'égard de ses employés qui servent au sein des Forces de réserve. La Commission spéciale a recommandé au gouvernement d'aller plus loin et d'adopter une mesure législative semblable à celle qui a cours en Australie, en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande, en vue de protéger les emplois civils des réservistes. Toutefois, le ministre de la Défense nationale a rejeté cette suggestion sous prétexte qu'elle est trop difficile à mettre en œuvre. Au nombre des autres solutions possibles, on pourrait offrir des incitatifs fiscaux ou d'autres bonis aux entreprises qui emploient un réserviste et lui garantissent son poste.

Au nombre des autres facteurs contribuant à l'attrition, on a aussi souligné des problèmes liés au système de solde, au manque d'une garantie minimum de jours d'emploi et aux obligations d'instruction vagues et inapplicables. Des membres de la Milice mentionnent aussi l'absence d'un rôle défini et l'équipement d'instruction inadéquat<sup>(56)</sup>. Le ministère s'occupe à l'heure actuelle de bon nombre de ces problèmes, comme il est signalé ailleurs dans le présent document.

## **8. Les coûts**

Il est très onéreux de maintenir des forces armées régulières, non seulement au Canada mais aussi partout dans le monde. Par conséquent, un des éléments centraux justifiant le recours à la Force de réserve est que cette façon de faire coûte moins cher au pays et aux contribuables que de maintenir un contingent permanent constitué de membres à plein de la Force régulière<sup>(57)</sup>. Ce faisant, le pays a toujours la garantie de compter sur du personnel qui possède une formation militaire et qui peut être déployé dans le cadre d'opérations au moment et aussi longtemps que le besoin s'en fait sentir. Après coup, le nom des militaires peut être retiré de la liste de paie à temps plein, et ils peuvent être retournés chez leur employeur civil et reprendre leur service de réserve à temps partiel.

Toutefois, selon le rapport du vérificateur général de 1992, le ministère de la Défense nationale « [ne connaissait] pas de façon précise ni le coût ni les capacités de la Réserve et [ne savait] pas non plus comment celle-ci se compare à la Force régulière, car ses systèmes comptables et d'information de gestion ne peuvent produire facilement les données nécessaires »<sup>(58)</sup>. Selon le Rapport sur les plans et les priorités de 1998-1999 du ministère, « la Première réserve compte pour environ 9,6 p. 100 des dépenses totales du Programme des services de la Défense »<sup>(59)</sup>, et ses dépenses totales réelles ont atteint 978 464 000 \$ en 1997-1998. Des modifications récentes des méthodes de rapport permettent d'obtenir une ventilation plus claire du coût total de la Première réserve. Quoi qu'il en soit, dans son rapport de 1995, la Commission spéciale a réaffirmé que le processus budgétaire du ministère ne peut séparer tous les postes destinés à l'usage de la

Réserve et qu'il éprouve en particulier de la difficulté à évaluer les coûts opérationnels ou en immobilisations partagés avec la Force régulière. Bien qu'il n'ait pas été possible jusqu'à maintenant de comptabiliser les coûts avec précision, la question est présentement examinée par le conseiller en matière de réserve auprès du Chef d'état-major des Forces terrestres(60).

En dépit de son incapacité à déterminer « le coût total et précis des Réserves », la Commission spéciale en est arrivée à la conclusion que les réservistes constituent « une bonne affaire »(61). Par ailleurs, bien qu'il soit vrai que les réservistes touchent une solde moins élevée que leurs homologues de la Force régulière, le vérificateur général « [n'a] trouvé aucune analyse pour corroborer l'hypothèse du Ministère voulant que, dans l'ensemble, la Réserve coûte sensiblement moins cher que la Force régulière *pour obtenir un résultat comparable* »(62) (c'est nous qui soulignons). Bien que certains contestent ces chiffres, le rapport du vérificateur général précise en outre que, selon une étude de cas, les unités de la Force régulière coûtent moins de 10 p. 100 de plus que celles de la Milice; les unités de la Réserve ne sont pas aussi rentables que celles de la Force régulière; et lorsque l'on tient compte de l'état de préparation opérationnelle dans le calcul, la Force régulière l'emporte sur la Force de réserve. Par conséquent, il pourrait être difficile de déterminer les coûts réels d'une refonte de la façon de fonctionner actuelle des Forces régulières et de réserve(63).

Selon le rapport de la Commission spéciale, un des coûts connus est celui de la formation militaire élémentaire d'une recrue de la Milice, qui est d'environ 20 000 \$. Les coûts dans les autres services sont similaires. Compte tenu de ce montant et du fait qu'il est connu que l'attrition et le besoin subséquent de former de nouveaux membres du personnel viennent accroître les coûts de la Réserve, la Commission spéciale a recommandé l'instauration de bonus pour encourager les gens à servir plus longtemps dans les Réserves. À titre d'exemple, un montant forfaitaire de 2 000 \$ pourrait être versé à la fin d'une période d'engagement de trois ans. Selon la Commission, « cela représenterait une économie évidente pour le contribuable canadien, le coût de la prime étant nettement moindre que le coût de formation d'une nouvelle recrue » (64) .

## **9. Les relations avec la Force régulière**

Les tensions entre les éléments de la Force régulière et de la Réserve des Forces canadiennes (en particulier dans la Force terrestre) ont débuté lorsqu'on a établi une ligne de démarcation entre les unités de l'armée de la « force permanente » et les unités de la Milice. Cette distinction a été intensifiée par le « syndrome de la guerre de 30 jours », concept selon lequel les soldats faisant partie des unités de la Milice ne pouvaient satisfaire à des critères pertinents de déploiement dans un délai de 30 jours. Les unités de la Milice n'ont donc pas été perçues comme étant utiles à des fins de combat, et les ressources ont été orientées vers la mise en valeur des Forces régulières. Par conséquent, les capacités de la Milice se sont encore plus dégradées, les vraies différences « sont devenues chroniques » et deux cultures distinctes se sont installées(65).

Bien que les Forces régulières et de réserve collaborent désormais de plus en plus à des opérations, cette séparation persiste toujours. Selon la Commission spéciale, elle « demeure une entrave majeure à l'idéal de la Force totale »(66). Phénomène intéressant, bien que les Réserves navale, des communications et de l'air aient en grande partie surmonté ces divisions, l'écart entre les Forces régulières et de réserve est très prononcé dans la Force terrestre(67). Les observateurs conviennent que la réconciliation entre les éléments de la Réserve et de la Force régulière dans les secteurs de l'aviation et de la marine a été rendue possible en raison de l'instauration de rôles distincts mais néanmoins complémentaires pour chacun des éléments de ces services; ce cheminement n'a pas encore eu lieu dans la Force terrestre.

Les défenseurs de la Force régulière citent les récentes vérifications des éléments de la Force terrestre menées aux États-Unis et au Canada et révélant des faiblesses importantes

dans les aptitudes des officiers de réserve (68). Ils soulignent que les réservistes présentent traditionnellement un niveau inférieur de conditionnement physique et de formation, ce qui met en péril l'efficience et le moral de l'unité. De plus, les officiers et militaires du rang de la Milice ont tendance à être perçus comme étant « militairement inférieurs », avec un niveau inférieur de discipline et une expérience inadéquate (69). En toute justice, il convient de souligner que les militaires de la Force régulière ont un avantage sur leurs homologues réservistes en ce qui concerne le temps qu'ils peuvent consacrer à l'instruction et aux autres aspects militaires. De fait, l'aptitude à s'acquitter de façon professionnelle de toute tâche est directement proportionnelle au temps qu'on lui consacre (70). Toutefois, selon le major-général S.T. MacDonald, bien qu'il existe une différence entre les réservistes et les membres de la Force régulière quand une unité est constituée en vue de participer à une période d'instruction de trois mois préalable au déploiement, il ne reste cependant pas de différence appréciable à la fin de cette période. Il peut y avoir encore des différences sur le plan de l'expérience, mais en ce qui concerne les normes et les aptitudes au combat, les réservistes et les membres de la Force régulière sont « comparables », particulièrement chez les militaires du rang des grades inférieurs (71).

On peut se rendre compte que les réservistes ont une compréhension unique en son genre des collectivités et des traditions locales. Capables de mener une « double vie », les réservistes sont bien organisés, gèrent bien leur temps et possèdent ce qu'il faut pour faire face aux problèmes quotidiens. Par conséquent, selon la Commission spéciale, « la Milice [...] supporte mal l'attitude de la Régulière qu'elle considère condescendante [...] et maintient qu'elle a été maltraitée ou mal employée par la Régulière » (72).

Il faudra du temps pour faire disparaître cette tension entre les éléments des FC, celle-ci s'étant installée sur plusieurs décennies. Une plus grande perméabilité entre les éléments de la Régulière et de la Réserve pourrait faciliter la réconciliation. La Commission spéciale a constaté les avantages découlant des contacts entre les deux éléments et signale qu'« après une première période d'adaptation mutuelle, les réguliers et les réservistes se traitent les uns les autres, au moins dans les grades inférieurs, comme des égaux véritables membres de la Force totale » (73). Par conséquent, les membres de la Force régulière et les réservistes peuvent apprendre à connaître et à accepter de plus en plus les limites et les points forts de leurs homologues. Selon le Comité de surveillance, « le Directeur général – Réserves et cadets, signale que la permutation entre la Force régulière et la Force de réserve est une politique établie » (74). Cette initiative reconnaît que « [l]e respect mutuel vient de la collaboration dans un but commun idéalement en fonction d'une norme commune et, dans toute la mesure du possible, accompagnée d'un barème de remunération commun et d'un ensemble commun d'avantages sociaux » (75). Il est à espérer que l'instauration de normes d'instruction et d'équipement, de critères de compétence et d'un régime d'avantages sociaux identiques fera en sorte que la Réserve et la Force régulière seront davantage sur un pied d'égalité et contribuera à la mise en place de forces armées plus unifiées.

### **RÉSUMÉ DES CHOIX POSSIBLES ET COMMENTAIRES**

Par le passé, la politique de défense du Canada a mobilisé les forces armées régulières à temps plein, la Première réserve active, la Réserve secondaire et les civils selon diverses modalités en vue d'intervenir en cas de crise à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Des avantages et des limites précises caractérisent chacun de ces secteurs en fonction de la situation dans laquelle ils se retrouvent (76).

La Force régulière est pleinement capable de s'acquitter de ses engagements accrus en temps de paix. En temps de guerre, les membres de la Force régulière exigent peu de mobilisation et peuvent atteindre l'effectif nécessaire grâce à des renforts et à un déploiement approprié. La taille relativement réduite de la Force régulière limite cependant l'étendue de ses opérations. En temps de guerre, le Canada devrait aller au-delà des étapes de l'amélioration et du déploiement de la Force régulière pour pouvoir

mobiliser les effectifs voulus(77).

L'avantage que présente la mise à contribution de la Première réserve repose sur la vitesse avec laquelle celle-ci peut être mobilisée pour prendre du service. Une mobilisation de la Première réserve, outre le fait qu'elle permet d'apporter du renfort à la Force régulière, est essentielle dans les situations de défense locale exigeant une norme d'instruction inférieure à celle applicable à la Force régulière. Pour les activités de temps de guerre, cependant, il arrivera souvent que la Première réserve ait besoin de recevoir de l'instruction et d'acquérir de l'équipement et de l'expérience si l'on veut que ses effectifs puissent servir de renfort immédiat à la Force régulière. Dans le cadre de ce scénario, c'est la Force régulière qui est « désignée pour le combat » et la Première réserve qui est « en mesure de se préparer à soutenir les éléments de combat et à accroître ses effectifs en poursuivant la mobilisation »(78).

Les membres de la Réserve supplémentaire possèdent beaucoup d'instruction et d'expérience militaires. Leur nombre élevé est le reflet du problème d'attrition de la Force régulière et de la Première réserve. Les seuls coûts qui s'y rattachent sont ceux de la tenue d'une liste exacte et à jour. Toutefois, comme c'est présentement le cas au Canada, « cette liste a souvent été négligée et les militaires dont le nom y figure ne reçoivent pas d'instruction en vue de la mobilisation »(79). Autrement, la Réserve supplémentaire offrirait une importante base de mobilisation bien formée et peu onéreuse.

Enfin, la population civile du Canada ne comptant aucune expérience militaire constitue le plus vaste bassin de ressources en cas de mobilisation nationale. Toutefois, au nombre des variables limitant le recours à des civils figurent « le temps nécessaire pour les former, la perturbation de la population active, l'arrivée incertaine de volontaires et les risques politiques liés à la conscription »(80).

Dans chacun des pays du monde, « la répartition proportionnelle de la population dans les catégories susmentionnées diffère »(81). Chaque État accorde un poids différent aux divers éléments qui peuvent servir à des fins de mobilisation et définit les valeurs qui limiteront ses choix. Quoi qu'il en soit, de nombreux choix sont possibles. Il existe un vaste éventail de structures possibles des forces, à commencer par le bataillon de base comprenant « un rapport minimum de 10 p. 100 de militaires à temps plein et de 90 p. 100 de militaires à temps partiel »(82).

Au Canada, la conscription en temps de paix, qui est la norme dans la majorité des pays de l'OTAN (quoique bon nombre d'États soient présentement en voie de l'abandonner) ne constitue pas un choix possible. Les Canadiens ont plutôt opté pour le maintien d'une force relativement petite constituée entièrement de volontaires. Les réalités stratégiques, géopolitiques et financières récentes ont fait en sorte qu'il est de moins en moins possible de satisfaire à tous les besoins en personnel dans le cadre de la Force régulière. À l'heure actuelle, au Canada, il y a environ deux membres de la Force régulière pour un réserviste. Si l'on inclut les forces supplémentaires dans le calcul, le rapport passe à 1,4 membre de la Force régulière pour un réserviste. Au Canada, la tendance va dans le sens d'une utilisation accrue de la Force de réserve et en particulier de la Première réserve pour aboutir à une structure de Force totale(83).

Certains préconiseraient le renversement de cette tendance en soutenant que les réservistes sont encore bien loin de la participation paritaire envisagée par les fonctionnaires du gouvernement, que les réservistes et les membres de la Force régulière affectés au combat ne sont ni interchangeables ni égaux et qu'il serait imprudent de trop s'en remettre aux unités de réserve à une époque où un déploiement rapide continue de faire partie des exigences. Les partisans d'une armée permanente plus nombreuse (et on peut supposer que cela s'applique aussi à l'aviation et à la marine) soutiennent que les réserves sont inadéquates « si le Canada veut se donner une force bien formée, bien équipée et de classe mondiale qui peut servir à temps plein »(84).

D'autres voudraient que l'armée en revienne à une « structure territoriale dans le cadre de laquelle la Milice constituerait une pierre d'assise fondamentale et irrévocabile »(85), affirmant que « des niveaux réduits de dotation et de préparation dans la Force régulière sont inéluctables et que les réservistes constituent le seul choix permettant de combler l'écart sur le plan des capacités »(86). Les défenseurs de la Réserve feraient rapidement remarquer que « les réserves du Canada offrent à l'heure actuelle un bon rendement par rapport à l'investissement relativement faible du gouvernement canadien dans le budget de la défense »(87) et que « les réserves donnent une plus grande flexibilité et des options à plus long terme au gouvernement »(88). Ils verraient également à mentionner que les réserves constituent la seule présence visible des Forces canadiennes dans la plupart des endroits au Canada et qu'au-delà de la valeur militaire qu'elles représentent, elles contribuent à l'atteinte de l'objectif plus général de l'unité nationale.

C'est en quelque part entre ces deux perspectives que se situe l'initiative visant à remanier la Réserve, et l'ensemble des Forces canadiennes, pour leur donner une structure qui satisfera au mieux aux besoins de défense du Canada dans les contextes financiers et sociaux actuels. Des efforts seront consentis afin de préserver les traditions dans la mesure du possible et de veiller à ce que tous les membres des Forces canadiennes soient traités comme il convient. Selon la Commission spéciale, « les réguliers et les réservistes doivent servir ensemble dans les quartiers généraux et dans les unités et [il faut explorer] la possibilité d'une carrière permettant une transition plus facile entre les Forces régulière et de réserve »(89). Il faut s'attaquer aux inégalités et aux inefficiences et les pondérer par rapport aux coûts et à l'efficience opérationnelle. Tant la Force régulière que la Réserve doivent demeurer assez souples pour s'adapter aux changements inévitables(90).

## **CONCLUSION**

Selon la Commission spéciale sur la restructuration des réserves, « le Canada n'est pas une nation militaire. Les soldats canadiens, malgré leurs excellents états de service autant pendant les guerres que plus récemment dans les opérations de maintien de la paix, n'ont jamais été un point de mire pour le public. Cette situation a toujours existé et persiste, sauf en temps de guerre »(91). Ce manque d'intérêt du public, auquel vient s'ajouter la tradition du Canada d'éviter de consacrer des sommes élevées à la défense en temps de paix, s'est manifesté ces dernières années sous la forme de réductions massives du budget de la Défense. La restructuration des Forces canadiennes dans ce contexte est inévitable.

Historiquement, l'armée canadienne en particulier a toujours correspondu à une variante du concept de la « Force totale ». Elle a pris la forme d'un partenariat entre les éléments des forces permanentes et de réserve et a présenté des effectifs et des capacités variés « en fonction de la situation mondiale et de notre programme national »(92). De fait, tout comme la Force régulière, les réserves ont été et continuent d'être un élément vital du secteur militaire canadien(93).

Tous les commentateurs sont d'avis que le gouvernement du Canada doit définir avec plus de précision ses attentes relativement aux diverses étapes de la mobilisation ainsi que l'importance relative des éléments de ses forces armées. Ce n'est que si le Canada se donne une stratégie efficace de mobilisation qu'il sera suffisamment prêt à défendre sa sécurité nationale.

## **BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE**

Belzile, lieutenant-général C.H. « Single Force, Multiple Problems ». *Forum*, vol. 8, automne 1993, p. 12-16, automne 1993.

Canada, Bureau du vérificateur général. *Rapport du vérificateur général pour 1992*.

Chapitre 18 : Le ministère de la Défense nationale – La Réserve des Forces canadiennes.

Canada, Commission spéciale sur la restructuration des réserves. *Rapport*. Ottawa, Groupe Communication Canada, édition. Travaux publics et Services gouvernementaux, 1995, 124 p.

Canada, ministère de la Défense nationale. Comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. *Rapport d'étape – 1998*, chapitre 8 (Les Réserves). Version électronique :

[http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/Changes/Fr/reserv\\_f.htm](http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/Changes/Fr/reserv_f.htm) , en date du 4 février 1999.

Canada, ministère de la Défense nationale. Comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. *Rapport d'étape – 1999*, chapitre 8 (Questions relatives aux Réserves et aux Cadets). Version électronique : [http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/monitor\\_com/Fr/reserv\\_e.htm](http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/monitor_com/Fr/reserv_e.htm) , en date du 12 juillet 1999.

Canada, ministère de la Défense nationale. Document d'information. *La Force de réserve des Forces canadiennes*. Document BG98-032(A), 17 juin 1999.

Canada, ministère de la Défense nationale. Document d'information. *Le point sur la restructuration des réserves*. Document BG-96.043, 21 novembre 1996.

Canada, ministère de la Défense nationale. Document d'information. *La Réserve*. 9 décembre 1993.

Canada, ministère de la Défense nationale. *Guide de planification du commandant pour la restructuration de la Réserve de la Force terrestre*. Document no 3272-1901-6-1, 4 février 1999.

Canada, ministère de la Défense nationale. Trousse d'information du MDN et des FC. *Restructuration des Réserves*. Version électronique :

[http://www.dnd.ca/menu/infokit/2\\_6\\_f.HTM](http://www.dnd.ca/menu/infokit/2_6_f.HTM) , en date du 22 février 1999.

Canada, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux. *Défense nationale 1998-1999, Budget des dépenses, Partie III – Rapport sur les plans et les priorités*. Partie 11, p. 137-143.

Canada, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux. *Défense nationale, Budget des dépenses : Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1998*. Annexe A – Force de réserve.

Canada. *Rapport du Comité spécial mixte sur la politique de défense du Canada : La sécurité dans un monde en évolution*. Service des publications, Direction des publications parlementaires, 1994.

Chisholm, col. R.W. « Citizen Soldiers ». *Forum*, vol. 8, automne 1993, p. 23-31.

Congrès des associations de défense (CAD). Institute for Security and Defence. *XII Annual Seminar: The Future of the Reserves* (comptes rendus du colloque), janvier 1996.

Version électronique : <http://www.cda-cdai.ca/seminars/1996.htm> , en date du 26 février 1999.

Dawson, Peter F. « Canadian Military Mobilization ». *Armed Forces and Society*,

vol. 16, no 1, automne 1989, p. 37-57.

Gervais, lieutenant-général J.C. « Moving Slowly toward Total Force ». *Forum*, vol. 7, no 2, juin 1992, p. 12-14.

Gibb, Darren. « Summary of the Report from the Special Commission on the Restructuring of the Reserves ». *Revue canadienne de défense*, vol. 25, no 3, mars 1996, p. 15-18.

Huddleston, lieutenant-général D. « Canada's Air Reserve: A Continuing Success Story », *Forum*, vol. 7, no 3, septembre 1992, p. 13-16.

Institut canadien des études stratégiques. Jim Hanson et Peter Hammerschmidt (éd.). *The Past, Present and Future of the Militia*. Colloque printanier annuel de l'ICES, 1998.

Lockhart, lcol A.R.W. « Conference of Defence Associations, Task Force Study of Reserves in the Total Force ». *Forum*, vol. 7, no 4, janvier 1993, p. 12-14.

Meighen, Michael, « Revitalizing the Reserves: Let's Get Going ». *Defence Associations National Network, National Network News*, vol. 4, no 2, avril 1997. Version électronique : [http://www.sfu.ca/~dann/nn4-2\\_8.htm](http://www.sfu.ca/~dann/nn4-2_8.htm).

Michaud, Commodore J.-C. « La Réserve navale canadienne : Une partie constituante essentielle... ». *Forum*, vol. 8, printemps 1993, p. 30-34.

Nixon, Buzz. « A Never-Ending Study: The Reserves ». *Defence Associations National Network, National Network News*, vol. 4, no 3, juillet 1997. Version électronique : [http://www.sfu.ca/~dann/nn4-3\\_4.htm](http://www.sfu.ca/~dann/nn4-3_4.htm), en date du 1er février 1999.

Reserves 2000. « Canada's Army of the Future - a New Concept ». *Defence Associations National Network*. Version électronique : <http://www.sfu.ca/~dann/Reserves2000.htm>, en date du 1er février 1999.

Stewart, major-général (à la retraite) R.I. « Army Regular and Militia as a Team? ». *Defence Associations National Network, National Network News*, vol. 4, no 1, janvier 1997. Version électronique : [http://www.sfu.ca/~dann/nn4-1\\_7.htm](http://www.sfu.ca/~dann/nn4-1_7.htm), en date du 1er février 1999.

Thompson, Roger. « Teaching Reservists to Fight ». *Forum*, vol. 8, automne 1993, p. 32-35.

Thompson, Roger. « Total Force Army or Total Farce: A Critical View of Canada's New Military Structure ». *Forum*, vol. 7, no 2, juin 1992, p. 15-16.

Watson, Laurie. « Canada's Reserve: A Tale of Woe ». *Forum*, vol. 7, no 1, février 1992, p. 18-19.

Willett, T.C. *A Heritage at Risk: The Canadian Militia as a Social Institution*. IUS Special Editions on Armed Forces and Society, no 1, Boulder (Colorado), Westview Press, 1987, 269 p.

Willett, Terence C. « The Reserve Forces of Canada ». *Armed Forces and Society*, vol. 16, no 1, automne 1989, p. 59-76.

Nota : Vous trouverez à l'adresse électronique <http://www.cfcsc.dnd.ca/irc/bib/reservf.html> des sources de renseignements supplémentaires à jour en date de septembre 1996 au sujet des Réserves des Forces canadiennes.

**(1)** Voir Peter F. Dawson, « Canadian Military Mobilization », *Armed Forces and Society*, vol. 16, no 1, automne 1989, p. 38. Selon Dawson, des facteurs extérieurs déterminent largement la demande, et non la disponibilité, des forces. Ces facteurs sont la nature, l'intensité et l'orientation des menaces devant lesquelles on prévoit recourir à la force. D'après lui, il faut tenir compte du type de menace, de l'éventail des réactions exigées, du temps qui s'écoule entre la manifestation de la menace et l'obligation de mobiliser les forces, ainsi que de l'écart entre les besoins en effectifs de temps de paix et ceux de temps de guerre. Dawson soutient que le plus important de ces éléments est le changement dans la perception de la menace. Par ailleurs, bien que des facteurs internes se répercutent sur les besoins en influant sur la politique étrangère, leur incidence se fait largement sentir du côté de la disponibilité, soit l'aptitude à répondre aux besoins. Au nombre des facteurs internes figurent les coûts économiques (les dépenses en matière de défense), l'opinion publique (au sujet du besoin de défense) et la politique interne. Le plus important est celui des coûts.

**(2)** Dawson donne une version détaillée de l'histoire des réserves au Canada jusqu'en 1989 et offre des analyses des facteurs qui ont influé sur les diverses façons d'aborder la défense du Canada.

**(3)** L'expression « levée en masse » s'entend d'une situation dans le cadre de laquelle chaque citoyen « malgré son manque de formation militaire, était appelé à défendre son foyer et sa communauté contre les ennemis menaçant les jeunes colonies ». Canada, *Commission spéciale sur la restructuration des réserves : Rapport*, Groupe Communication Canada ? Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1995, p. 10 [ci-après appelée CSRR].

**(4)** *Ibid.*, p. 11.

**(5)** Dawson (1989), p. 46 (traduction).

**(6)** Le concept de la Force totale est notamment ainsi défini : « Force composée de deux éléments (la Régulière et la Réserve) complémentaires qui s'appuient mutuellement et qui, ensemble, peuvent donner une armée opérationnelle intégrale en période d'urgence et de guerre. » Col. R.W. Chisolm, « Citizen Soldiers », *Forum*, vol. 8, p. 23-31 (automne 1993), p. 24.

Selon le Livre blanc sur la défense de 1987 : « Les Forces canadiennes sont constituées d'éléments maritimes, terrestres et aériens unifiés. Leur structure repose sur le concept de Force totale qui recrute des militaires à temps plein et à temps partiel, au sein de forces armées polyvalentes et aptes au combat. Dans cette Force totale, la composante régulière assure au gouvernement une capacité d'intervention immédiate; la Réserve, elle, est censée renforcer ou soutenir les unités de la Force régulière et, dans certains cas, accomplir des tâches que cette dernière n'exécute pas [...]. Le concept prévoit également un plan d'instruction et d'équipement pour la Réserve. »

**(7)** Canada, *Rapport du Comité spécial mixte sur la politique de défense du Canada : La sécurité dans un monde en évolution*, Service des publications, Direction des publications parlementaires, 1994, p. 41.

**(8)** CSRR, p. 10.

**(9)** Canada, ministère de la Défense nationale, Comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, *Rapport d'étape - 1998*, chapitre 1, p. 2; version électronique : [http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/Changes/Fr/reserv\\_e.htm](http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/Changes/Fr/reserv_e.htm) [ci-après appelé

CSCMDNFC (1998)].

(10) Canada, ministère de la Défense nationale, Comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, *Rapport d'étape – 1999*, chapitre 8 (Questions relatives aux Réserves et aux Cadets), *passim*; version électronique :

[http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/monitor\\_com/Fr/reserv\\_e.htm](http://www.dnd.ca/menu/press/Reports/monitor_com/Fr/reserv_e.htm) [ci-après appelé CSCMDNFC (1999)].

(11) Document d'information du MDN, *La Réserve*, 9 décembre 1993, p. 2.

(12) CSRR, p. 20.

(13) CSCMDNFC (1999), p. 113.

(14) Dawson (1989), p. 37 (traduction).

(15) Livre blanc sur la Défense de 1994, p. 48.

(16) CSRR, p. i.

(17) CSCMDNFC (1998).

(18) CSCMDNFC (1999), p. 113-114.

(19) CSCMDNFC (1998).

(20) CSCMDNFC (1999), p. 115.

(21) Livre blanc sur la Défense de 1994, p. 48.

(22) CSRR, p. 22.

(23) Les deux autres sont la Force régulière et la Force spéciale. « La Force régulière est définie comme un élément des Forces canadiennes « formé d'officiers et de membres sans brevet d'officier enrôlés pour le service militaire continu et à plein temps ». La Force spéciale est un élément que le gouverneur en conseil peut établir en situation d'urgence ou en conséquence d'un engagement international du Canada, comme il est arrivé, par exemple, dans le cas de la guerre de Corée. » Voir *Ibid.*, p. 13, note 3.

(24) CSRR, p. i.

(25) La Commission spéciale a recommandé en 1995 que « les districts de milice actuels soient démembrés et remplacés par sept groupes-brigade de milice; le Secteur de l'Atlantique de la Force terrestre aurait un groupe-brigade tandis que les autres secteurs auraient chacun deux groupes-brigade. Chaque groupe-brigade aurait la responsabilité de la formation et de l'administration de neuf à 11 unités ». *Ibid.*, p. ii.

Le nombre proposé de groupes-brigade de la milice a été un des plus grands sujets de controverse pendant l'examen du rapport de la Commission spéciale par le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants. Le propre rapport du Comité préconise le remplacement des districts de milice par neuf plutôt que par sept groupes-brigade de la milice. On y soutient qu'en raison de la répartition de la population et de considérations d'ordre géographique, les secteurs du Centre et de l'Ouest devraient compter chacun un groupe-brigade supplémentaire. Les députés du Parti réformiste au sein du Comité ont présenté un rapport distinct dans lequel ils demandent que le Secteur de l'Ouest soit divisé afin de donner deux secteurs, l'un pour la Colombie-Britannique

(avec un groupe-brigade) et l'autre pour le reste de l'Ouest du Canada.

(26) CSCMDNFC (1999), p. 115.

(27) CSRR, p. iii.

(28) *Ibid.*, p. i.

(29) Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, *Budget des dépenses de la Défense nationale : Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 1998*, annexe A (Force de réserve), p. A-5; [ci-après appelé TPSGC, *Rapport de rendement AF98*].

(30) CSRR, p. iii.

(31) CSCMDNFC (1998).

(32) CSRR, p. 56.

(33) *Ibid.*

(34) *Ibid.*, p. 56-57.

(35) CSCMDNFC (1999), p. 121-122.

(36) CSRR, p. 56.

(37) Lieutenant-général C.H. Belzile, « Single Force, Multiple Problems », *Forum*, vol. 8, automne 1993, p. 15 (traduction).

(38) CSRR, p. 61.

(39) CSCMDNFC (1998).

(40) Buzz Nixon, « A Never-Ending Study : The Reserves », *Defence Associations National Network, National Network News*, vol. 4, no 3, juillet 1997; version électronique : [http://www.sfu.ca/~dann/nn4-3\\_4.htm](http://www.sfu.ca/~dann/nn4-3_4.htm), p. 2.

(41) CSRR, p. 65-66.

(42) CSCMDNFC (1999), p. 112.

(43) CSCMDNFC (1998).

(44) *Ibid.*

(45) CSCMDNFC (1999), p. 112-113.

(46) CSRR, p. 21.

(47) CSCMDNFC (1999), p. 118.

(48) CSCMDNFC (1998).

(49) *Ibid.*

(50) CSRR, p. 71.

(51) CSCMDNFC (1999), p. 123.

(52) CSRR, p. 68.

(53) Document d'information du MDN, *La Réserve*, p. 2.

(54) TPSGC, *Rapport de rendement AF98*, annexe A (Force de réserve), p. A-5.

(55) CSCMDNFC (1998).

(56) CSRR, p. 61.

(57) Chisholm (1993), p. 31.

(58) BVG, *Rapport de 1992*, par. 18.30.

(59) Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Défense nationale, Budget des dépenses 1998-1999 : Partie III – Rapport sur les plans et les priorités*, partie 11, p. 142.

(60) CSCMDNFC (1998).

(61) CSRR, p. 15.

(62) BVG, *Rapport de 1992*, par. 18.30.

(63) Lgén J.C. Gervais, « Moving Slowly toward Total Force », *Forum*, vol. 7, no 2, juin 1992, p. 13.

(64) CSRR, p. 62.

(65) Belzile (1993), p. 13.

(66) CSRR, p. 16.

(67) *Ibid.*

(68) Roger Thompson, « Teaching Reservists to Fight », *Forum*, vol. 8, automne 1993, p. 33.

(69) CSRR, p. 16.

(70) Chisholm (1993), p. 24.

(71) Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants (CPDNAC), 9 décembre 1997, *Témoignages*, version électronique :

<http://www.parl.gc.ca/infoComDoc/36/1/NDVA/Meetings/Evidence/NDVAEV17-F.htm>

(72) CSRR, p. 16.

(73) *Ibid.*, p. 59.

(74) CSCMDNFC (1998).

(75) CPDNAC, *Témoignages* (9 décembre 1997), version électronique.

(76) Dawson (1989), p. 38-39 et 52-54.

(77) *Ibid.*, p. 52.

(78) *Ibid.*, p. 55 (traduction).

(79) *Ibid.*, p. 53 (traduction).

(80) *Ibid.*, p. 54 (traduction).

(81) *Ibid.*, p. 39 (traduction).

(82) Belzile (1993), p. 15 (traduction).

(83) Document d'information du MDN, *La Réserve*, p. 7.

(84) Thompson (1993), p. 35 (traduction).

(85) Belzile (1993), p. 13 (traduction).

(86) Laurie Watson, « Canada's Reserve : A Tale of Woe », *Forum*, vol. 7, no 7, février 1992, p. 19 (traduction).

(87) Chisholm (1993), p. 31 (traduction).

(88) Congrès des associations de la Défense, Institute for Security and Defence, *XIIe Annual Seminar : The Future of the Reserves* (Compte rendu du colloque), janvier 1996; version électronique : <http://www.cda/cdai.ca/seminars/1996.htm> (voir la présentation de Klepak, version électronique : <http://www.cda-cdai.ca/library/klepak.htm>) (traduction).

(89) CSRR, p. iii.

(90) Par exemple, selon un document du MDN intitulé « Guide de planification du commandant pour la restructuration de la Réserve de la Force terrestre (RRFT) » (4 février 1999), p. 11-12, [Traduction] « une unité n'a pas à perdre son identité du fait qu'il y a eu modification de son rôle. La conversion des unités à de nouveaux rôles (comme le passage de l'infanterie aux blindés ou à la défense aérienne) ne constitue pas un phénomène nouveau pour les Réserves. Dans la mesure du possible, l'identité et l'insigne de l'unité seront conservés même si cette dernière est affectée à un nouveau rôle dans un secteur d'activité différent. »

(91) CSRR, p. 10.

(92) Gervais (1992), p. 14 (traduction).

(93) Document d'information du MDN, *La Réserve*, p. 7.